

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2024

Data: 2 gennaio 2024

*L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?**

di Carla Bassu – Professoressa Ordinaria di Diritto Pubblico Comparato nell'Università di Sassari

TITLE: Does the direct election of the Prime Minister improve the democratic principle and does it guarantee stability?

ABSTRACT: Il testo riflette i contenuti dell'audizione tenuta presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sui DDL 830 e 935 che prevedono l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri. Questa innovazione viene indicata come elemento di valorizzazione del principio democratico e stabilizzazione dell'ordinamento costituzionale. Nel testo si mettono in evidenza criticità e contraddizioni dei disegni di legge rispetto agli obiettivi dichiarati.

The work reports the contents of the audition held in front of the I Constitutional Affairs Commission of the Italian Senate about DDL 830 and 935 providing the direct election of the Italian Prime Minister. Such an innovation is meant to enhance and foster the democratic principle, aiming also to stabilise the constitutional order. The paper highlights criticalities and contradictions with respects to the declared purposes.

* Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 4 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica. Testo chiesto dalla Direzione.

KEYWORDS: Riforme costituzionali; elezione diretta del Presidente del Consiglio; Costituzione italiana; Costituzione materiale; Razionalizzazione della forma di governo; Constitutional reforms; Direct election of the Prime Minister; Material Constitution; Rationalization of the form of government

SOMMARIO: 1. Premessa. La proposta di riforma costituzionale tra obiettivi dichiarati e impatto effettivo. – 2. Elezione diretta del Presidente del Consiglio e sistema politico: alcune contraddizioni della proposta di riforma. – 2.1. Norma “antiribaltone”: garanzia di stabilità o rivincita dei partiti? – 2.2. La criticità di un premio di maggioranza del 55% costituzionalizzato e senza soglia. – 3. L’inevitabile impatto sulla figura del Presidente della Repubblica. – 4. Elezione diretta del premier e fiducia iniziale al governo: doppia legittimazione irrazionale e conflitto potenziale. – 5. In conclusione: considerazioni di sintesi.

1. Premessa. La proposta di riforma costituzionale tra obiettivi dichiarati e impatto effettivo

In premessa e a presupposto della riflessione che segue segnalo che condivido i presupposti e gli obiettivi dichiarati dai disegni di legge 935 e 830, entrambi orientati a promuovere governi di legislatura.

È innegabile che la macchina istituzionale italiana sia inceppata e che questo comporti un impatto negativo sul processo decisionale, ma anche sulla competitività generale del paese sotto il profilo geopolitico, economico e sul piano internazionale. Con riguardo alla forma di governo, da almeno quaranta anni si discute di modificare il sistema per introdurre i meccanismi di razionalizzazione auspicati già in sede costituente¹. Le proposte di riforma che si sono succedute nel tempo sono sostanzialmente allineate rispetto alla esigenza di una razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento e un rafforzamento del ramo esecutivo, ritenuto funzionale alla realizzazione di obiettivi di stabilità e governabilità².

¹V. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, (1948-2015), in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2. 2015, pp. 431- 555

² Cfr. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp.107 e ss.

Da parte mia nessun dubbio sulla necessità di intervenire con misure mirate che tengano conto non solo del dettato formale della regola che si intende introdurre, né del messaggio che si invia all'elettorato tramite la comunicazione o la "narrazione" della innovazione, quanto dell'impatto effettivo della nuova cornice costituzionale, che è influenzato in misura determinante dalle circostanze di contesto, dalla cultura istituzionale, dalla dinamica politica: tutti fattori solo parzialmente prevedibili che – a fronte della inevitabile imperscrutabilità – richiederebbero un sistema flessibile e adattabile alle diverse situazioni che l'esperienza – italiana ma non solo – dimostra si potrebbero verificare. Stabilire regole rigide che ingabbino il sistema per evitare che si verifichino manifestazioni patologiche che ben abbiamo presente (dalla instabilità, al transfughismo, alla estrema fluidità delle maggioranze) rischia di rivelarsi controproducente perché le regole rigide si adattano a situazioni precise e predefinite, mentre la realtà – e la storia dei nostri sessantotto governi in settantasei anni di Repubblica lo dimostra – spesso ci sorprende³.

2. Elezione diretta del Presidente del Consiglio, sistema politico e dei partiti: alcune contraddizioni della proposta di riforma

Specificamente, nei disegni di legge in esame si individua nell'elezione diretta del capo del governo⁴ l'elemento di stabilizzazione e valorizzazione del principio democratico e della rivalutazione del potere di scelta del popolo ma a mio parere questo è messo in discussione, in primis, dal contesto politico che contraddistingue la realtà italiana oltre che da alcune misure introdotte in particolare dal ddl 935, che in certi aspetti pare contraddittorio rispetto alle finalità dichiaratamente perseguite.

Con riguardo al primo profilo, di Costituzione materiale, l'elezione diretta del capo dell'esecutivo promuove stabilità e dunque governabilità solo nelle società politicamente pacificate, con sistemi solidamente e radicamente bipolari o proprio bipartitici, come accade per esempio in

³ Cfr. S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei Ministri nell'Italia Repubblicana*, Laterza, Bari-Roma, 2022

⁴ Per un'analisi degli scenari relativi alla elezione diretta del premier si v. F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000

UK⁵ dove l'elemento di equilibrio e razionalizzazione è rappresentato dalla presenza (nei fatti, non ottenuta con l'imposizione di regole formali) di partiti forti che conservano nella sostanza l'affidamento dell'elettorato, dato che ha consentito negli ultimi mesi l'avvicendamento di tre guide diverse a capo del governo britannico, tramite un meccanismo tutto interno al partito di maggioranza; ma questo è proprio quello che si intende evitare con questa riforma, volta esplicitamente a restituire il potere decisionale al popolo per sottrarlo ai partiti e alle mosse di palazzo.

Ebbene, in scenari politici conflittuali e polarizzati come il nostro, dove anche all'interno delle coalizioni di maggioranza e opposizione non c'è pieno allineamento politico e ideologico, l'elezione diretta si dimostra divisiva, non pacificatrice, e si presta a esacerbare più che quietare la conflittualità.

2.1. Norma “antiribaltone”: garanzia di stabilità o rivincita dei partiti?

Un elemento in contraddizione rispetto agli obiettivi espressi dalla proposta di riforma deriva dalla norma “anti ribaltone introdotta dal ddl 935, di iniziativa governativa che depotenzia fino ad annullare l'effetto “stabilizzatore” della elezione diretta, visto che toglie lo scettro del potere all'elettorato per restituirlo ai partiti (cosa che invece si aspira più di tutto a evitare), che possono accordarsi per sostituirlo e annichilire dunque la volontà popolare a favore di quella delle forze di maggioranza.

2.2. La criticità di un premio di maggioranza del 55% costituzionalizzato e senza soglia

Come già segnalato, affinché l'elezione diretta del premier garantisca risultati non solo nominali in termini di promozione di stabilità effettiva e di una sostanziale continuità di indirizzo politico occorre un sistema politico fondato su pochi e solidi partiti e su coalizioni coese che godano di un sostegno forte e radicato nell'elettorato. Secondo il ddl. 935 questo risultato dovrebbe essere garantito dal premio di maggioranza molto alto assegnato per prescrizione costituzionale (altro aspetto di criticità), ma anche questo si presta a distorcere la volontà popolare e a creare

⁵ Sul premierato si v. T. E. FROSINI, *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino 2004

potenzialmente una maggioranza artificiosa, grazie a un premio senza soglia – in serio odore di incostituzionalità sulla base dell’orientamento della giustizia costituzionale in materia⁶ – che si presta a formare maggioranze non necessariamente corrispondenti alla posizione effettiva dell’elettorato, con un vulnus al principio di rappresentatività. Naturalmente questo aspetto può essere corretto con l’introduzione di una soglia ma, in generale, non inserirei riferimenti espliciti nel testo costituzionale, preferendo intervenire in sede di legge elettorale con una formula che non comprometta la rappresentatività del sistema pur promuovendo il principio maggioritario.

3. L’inevitabile impatto sulla figura del Presidente della Repubblica

Un ulteriore aspetto problematico, che suscita riflessione, è dato dall’impatto sulla sfera delle prerogative presidenziali, inevitabile anche nel ddl 935 in cui le funzioni del Capo dello Stato non vengono modificate formalmente. In realtà, in entrambi i casi, la figura del Presidente della Repubblica verrebbe ridimensionata nel suo ruolo di garanzia, dimostratosi prezioso nei, non rari, momenti di crisi. Di fronte a un premier eletto il Pdr perderebbe la funzione di mediatore, arbitro, motore di riserva pronto a estendere la fisarmonica nei momenti di impasse politica per ritrovarsi mero notaio e ratificatore, ridotto a simbolo, cosa che oggi non avviene grazie all’articolazione flessibile di prerogative maturate in via di convenzioni e prassi costituzionali.

4. Elezione diretta del premier e fiducia iniziale al governo: doppia legittimazione irrazionale e conflitto potenziale

Trovo contraddittoria la previsione della fiducia che il premier eletto dovrebbe chiedere al Parlamento e che dovrebbe essere espressa nei confronti dell’intero governo: elezione e fiducia iniziale sono percorsi di legittimazione paralleli, diversi, che non ha senso sommare.

Nel ddl. 935 alla elezione diretta non corrisponde un consolidamento della posizione di forza del premier – che resta peraltro definito Presidente del Consiglio - in termini di aumento delle

⁶ V. CORTE COSTITUZIONALE, Sentenze n.1, 2014 e n. 35, 2017

prerogative come: la fiducia diretta alla sua figura istituzionale e non all'intero organo collegiale di governo; la possibilità di revocare i ministri e di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato delle camere.

L'elezione diretta, da sola, è una misura inefficace rispetto all'obiettivo di stabilizzazione ed è associata alla possibilità di sostituzione del Presidente del Consiglio eletto per opera della maggioranza, sebbene nel perimetro della stessa compagine con la scelta di un parlamentare. Questo si presta a sminuire il voto popolare e innesca un alto tasso di conflittualità interno alla maggioranza che smentisce nei fatti le finalità dichiarate di stabilità.

5. In conclusione: considerazioni di sintesi

In sintesi, non è efficace rispondere con regole costituzionali a problemi di natura politica che nascono e si sviluppano a prescindere dalle norme formali. Occorre invece coltivare e promuovere processi virtuosi che riportino le persone al centro del circuito politico in modo sostanziale, grazie a una partecipazione costante e consapevole alle dinamiche decisionali, non soltanto con una scelta elettorale rivolta a una persona ogni cinque anni.

Avendo chiaro questo obiettivo è possibile intervenire con misure che promuovano la stabilità tenendo conto della realtà, preservando l'equilibrio degli organi costituzionali e incidendo sulla figura guida dell'esecutivo senza modificarne il sistema di legittimazione indiretta⁷. In particolare, dovrebbe essere dedicata massima attenzione all'impatto effettivo di norme che formulate in teoria con una determinata finalità, per ragioni di contesto, ottengono in concreto effetti ben diversi rispetto a quelli auspicati.