

PAPER – 7 GIUGNO 2023

Perché e a che condizioni l'elezione diretta del Presidente del Consiglio può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino



# Perché e a che condizioni l'elezione diretta del Presidente del Consiglio può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare\*

**di Annamaria Poggi**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

## **1. La riforma costituzionale della forma di governo è necessaria. Le ragioni.**

Ogni qualvolta riparte l'iniziativa politica sulle riforme inevitabile la dottrina si divide tra quanti sostengono che non ve ne sia bisogno e quanti, invece, le ritengono quando salvifiche, quando indispensabili, quando necessarie etc..

Senza accreditare poteri taumaturgici alle modifiche costituzionali ritengo tuttavia che alcune buone ragioni militino a favore di esse e, dato il tema odierno, penso sarebbe necessario un intervento sulla forma di governo finalizzato ad introdurre la formula del neo-parlamentarismo, consistente nell'elezione diretta del Presidente del Consiglio corredata dalla sfiducia costruttiva, come già scriveva Giovanni Pitruzzella nel 1996 in *Forme di governo e trasformazioni della politica*.

Le motivazioni che, a mio giudizio, possono supportare tale intervento sono diverse.

La prima è che la crisi della democrazia dei partiti ha prodotto una ormai permanente difficoltà del meccanismo elettorale di produrre unità. Si tratta di un mutamento sostanzialmente irreversibile connesso alla trasformazione dei partiti stessi (su scala mondiale) a fronte del quale la centralità del Parlamento e la connessa forma di governo parlamentare devono trovare un assetto diverso. E' a tutti noto, inoltre, che le scelte dei Costituenti furono largamente influenzate dal sistema dei partiti di allora e dal patto che gli stessi avevano contratto, oltrechè dalla situazione di un Paese uscito da una lunga dittatura e bisognoso del massimo di tutele politiche possibili per tutti i partiti dell'arco costituzionale.

La seconda è che le coalizioni che si presentano alle elezioni sono ormai divenute cartelli elettorali che si scompongono durante la Legislatura con la conseguenza che la maggioranza di cui dispone il Presidente del Consiglio non è sicurezza di stabilità, con inevitabili negative ripercussioni sia sulla possibilità di realizzare il programma politico elettorale, sia sulla capacità di progettazione e pianificazione dell'azione

---

\* Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno *"Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto"*, Roma, 17 maggio 2023.



governativa. Circostanza che trova conferma anche in presenza di governi tecnici la cui permanenza in carica è ostaggio dell'alta frammentazione del sistema partitico.

La terza è che il Presidente del Consiglio non ha poteri reali sulla “sua” maggioranza e interlocuzione reale con il Parlamento come istituzione, il che non gli consente di onorare l'art. 95 a norma del quale esso dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile (dinanzi al Parlamento) e mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo. La collegialità introdotta con l'art. 95 e confermata dalla legge n. 400 del 1988 (che come noto attribuisce i poteri normativi più rilevanti al Consiglio dei ministri) ha preso il sopravvento sulla possibilità di “direzione” dell'azione politica.

La quarta è che tale debolezza si riverbera in debolezza anche esterna, soprattutto nel contesto europeo e internazionale. L'azione politica internazionale ed europea richiedono ragionevole continuità temporale di relazioni, il che ha, tra l'altro, ormai sovraesposto il Presidente della Repubblica anche su questo terreno.

La quinta è che alla debolezza del Presidente del Consiglio si somma quella del Parlamento, da tempo marginalizzato (non solo più a livello di produzione normativa) dall'asse delle decisioni politiche che si snoda attraverso altri circuiti.

La sesta è che tale debolezza obbliga il Presidente della Repubblica a fare continuamente da stampella al Presidente del Consiglio e inevitabilmente conduce verso una torsione dello stesso ruolo presidenziale: è la seconda volta che rieleggiamo un Presidente della Repubblica. Il che dovrebbe far riflettere sulle patologie oramai irreversibili dell'attuale sistema politico e parlamentare.

Conosco bene le obiezioni di quanti sostengono che dinanzi a tali fenomeni non sarebbero sicuramente le riforme costituzionali a produrre mutamenti reali che, invece, dovrebbero essere affidati quando alla legge elettorale, quando ad una legge sui partiti, quando a convenzioni costituzionali.

Segnalo tuttavia che una persistente e strisciante delegittimazione della Costituzione come norma prescrittiva non fa bene a nessuno, in primis alla stessa Costituzione.

Se le norme costituzionali iniziano ad avere una vita propria e indipendente rispetto alle prassi costituzionali prima o poi dovremmo smettere di affermare nelle nostre aule di lezione che la Costituzione è la norma suprema dell'ordinamento. Anche qui l'obiezione è dietro l'angolo: la vaghezza delle norme costituzionali sulla forma di governo è stata una precisa scelta del Costituente finalizzata a rendere flessibile e adattabile dagli stessi partiti la formazione dei governi, le relazioni con il Parlamento e con il Presidente della Repubblica.

Il che risponde ovviamente a verità ma, allo stesso tempo e per i motivi sopra detti, quelle scelte si giustificavano in quel sistema di partiti e in quel contesto politico. I Costituenti, infatti, non ignoravano i problemi dell'assemblearismo e l'instabilità e la debolezza governativa conseguente, come dimostra



l'ordine del giorno Perassi e la volontà di introdurre dispositivi “idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”.

Altra obiezione: quando si sono varate riforme costituzionali di una certa consistenza, come quella del Titolo V, in realtà si è solo peggiorata la situazione senza risolvere problemi.

Al di là del merito, su cui ho opinioni diverse, segnalo che il vero problema della riforma del Titolo V è stato il “metodo”: le revisioni costituzionali non si possono fare a maggioranza ma devono essere largamente condivise. Il che equivale a dire che su quella della forma di governo non vi fosse condivisione farebbe bene il Governo a fermarsi anzitempo. L'argomento secondo cui si tratterebbe di una promessa elettorale non è conferente con riguardo alla riforma costituzionale, poiché non va dimenticato che la regola del 138 Cost. non è la maggioranza, ma la maggioranza qualificata indirizzata ad introdurre modificazioni largamente condivise tra le parti politiche. Emerge qui un altro nodo non di poco conto, poiché l'avvento del sistema elettorale maggioritario avrebbe dovuto da tempo consigliare di innalzare, tra l'altro, le maggioranze previste nell'art. 138.

## **2. Quale riforma? Verso il neo-parlamentarismo**

Motivate le ragioni della riforma occorre ora soffermarsi sul “come”.

Il come ha a che fare, a mio avviso, con quell'incompletezza della formula costituzionale che dalla fine degli anni Settanta praticamente in ogni Legislatura ha spinto maggioranze parlamentari o governi in carica a proporre una maggiore autonomia al Presidente del Consiglio o in via parlamentare, o con la formula semipresidenziale o appunto con la formula elettorale.

In realtà già a partire dalla prima legislatura repubblicana si tentò, con vari mezzi, non sempre appropriati, di attuare l'ordine del giorno Perassi, come, ad esempio con la legge elettorale del 1953. Sarà poi a partire dalla Commissione Bozzi che il tema della forma di governo entrerà nell'agenda delle riforme costituzionali con l'obiettivo di assicurare governi di legislatura. La suddetta Commissione propose l'investitura fiduciaria del Presidente del Consiglio ad opera del Parlamento prima della formazione del Governo. Successivamente quella guidata prima da De Mita e poi da Jotti suggeriva la elezione parlamentare del Presidente e la possibilità di sostituirlo solo mediante sfiducia costruttiva con l'attribuzione del potere di nominare e revocare i ministri con un proprio decreto. Un vero e proprio “salto” rispetto alla forma di governo parlamentare si ebbe poi con la Commissione bicamerale guidata da D'Alema che al suo interno elaborò due diverse proposte semi-presidenziali, l'una di tipo debole (sul modello austriaco) e l'altra di tipo forte (modello gollista).

Con la XIV legislatura si inaugurava un'altra modalità di intervento (poi ripresa successivamente): la maggioranza governativa (in quel caso di centrodestra) approvò un disegno di legge di revisione



costituzionale, poi respinto dal referendum popolare, (AS 2544) volto, tra l'altro, a collegare la candidatura del Presidente del Consiglio alle elezioni della Camera dei deputati. Il Presidente così eletto avrebbe nominato e revocato i ministri e disposto del potere di scioglimento della Camera.

La legislatura successiva vide poi il tentativo costituito dalla c.d. Bozza Violante - esito di due anni di lavoro e frutto di una straordinaria convergenza di forze politiche – vanificato da una crisi di governo che sfociò nelle dimissioni dell'allora Presidente Prodi. Essa prevedeva un premierato così articolato: rapporto fiduciario con la Camera; nomina e revoca dei ministri; mozione di sfiducia di un terzo dei componenti la Camera.

Infine il d.d.l. Renzi Boschi (anch'esso di origine governativa e poi respinto dal referendum popolare) prevedeva un rafforzamento del Governo, attraverso diversi meccanismi, non legandolo però ad un'elezione specifica dello stesso, bensì ad una legge elettorale maggioritaria, al rapporto fiduciario con la sola Camera ed al rafforzamento complessivo dei poteri normativi del Governo.

Ancora una notazione: il susseguirsi continuo di tentativi di riforma è da collegarsi ad un dato ormai di sistema: l'incapacità dei soli partiti e della loro capacità di accordo ad assicurare la stabilità di governo. Rispetto a tale dato l'obiettivo dovrebbe essere quello di apportare i correttivi costituzionali conseguenti all'ordine del giorno Perassi, permanendo all'interno della forma di governo parlamentare.

Perciò, ritengo che la strada più coerente con la Costituzione è costituita dalla formula del neo-parlamentarismo consistente nell'elezione diretta del Presidente del Consiglio corredata dalla sfiducia costruttiva.

Mi pare ragionevole, infatti, immaginare che la legittimazione popolare contestuale di Presidente del Consiglio e Parlamento porterebbe ad un rafforzamento dell'asse Parlamento-Governo, permanendo nell'ambito del sistema di governo parlamentare, che è il sistema maggiormente conforme alla storia del nostro Paese. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio, infatti, si affiancherebbe (e non sovrasterebbe) alla legittimazione diretta del Parlamento creando una parità di armi tra i due poteri e un forte nesso tra di essi. Diverso sarebbe se si immaginasse un'elezione diretta scollegata dall'elezione parlamentare e perciò volta a porre l'accento unicamente sulla figura del Presidente del Consiglio.

In fondo non si tratterebbe di far altro che formalizzare ciò che le coalizioni elettorali fanno ormai da quasi trent'anni, attraverso l'indicazione del loro leader in campagna elettorale con il correttivo costituito dal fatto che la contestualità dell'elezione diretta con l'elezione parlamentare dovrebbe vanificare il rischio di una de-territorializzazione dell'assemblea parlamentare. Inoltre, tale indicazione dovrebbe riverberarsi sui poteri costituzionali del Presidente del Consiglio il che neutralizza l'obiezione secondo cui per far ciò basterebbe la modifica della legge elettorale.



Del resto le tornate elettorali del 1994, 1996, 2001 e 2006 stanno proprio a dimostrare che la sola modifica in senso maggioritario della legge elettorale, con l'esplicita possibilità delle coalizioni e l'obbligo di deposito del programma elettorale con l'indicazione del capo della coalizione non hanno prodotto una premiership. Basti solo rammentare che nessun governo prodotto da quelle tornate elettorali è stato un governo di legislatura.

Scopo della riforma costituzionale, dunque, è costruire ciò le leggi elettorali - anche quelle a ciò finalizzate - non riescono a realizzare: un governo di Legislatura. Perciò è necessario incidere sui poteri costituzionali del Presidente del Consiglio, strutturando in maniera più precisa la sua "direzione" e la sua "responsabilità" dell'azione di governo in *primis* nei confronti del Parlamento.

Perciò, allo stesso modo, l'elemento della sfiducia costruttiva non mi pare estemporaneo o comunque estraneo all'elezione diretta.

Vi è, invece, chi obietta che elezione diretta e sfiducia costruttiva non siano coerenti, poiché dalla prima dovrebbe derivare come logica conseguenza la regola del *simul stabunt simul cadent*, così come previsto a livello regionale. Non vi è dubbio che, dal punto di vista dell'astratta razionalità, ciò sia vero. Così come è forte l'argomento secondo cui la regola del *simul* sarebbe connessa al rispetto della volontà popolare.

Tuttavia qui il problema è trovare la soluzione che maggiormente si adatti alle caratteristiche del nostro sistema e che non entri in rotta di collisione con la forma di governo parlamentare e il presidio di garanzia costituito dalla Presidenza della Repubblica.

Il premierato forte (sorretto dal binomio elezione diretta/*simul stabunt simul cadunt*) ha una sua coerenza interna, ne sono consapevole, ma temo che la sua "estremizzazione" comporterebbe un'inevitabile fuoriuscita dalla forma di governo parlamentare che è l'alveo quasi naturale su cui si è assetato il nostro sistema politico-istituzionale.

Sono dunque cosciente delle obiezioni, che sono disposta a riconoscere senz'altro fondate dal punto di vista della motivazione razionale. Sono tuttavia persuasa che le riforme costituzionali non sono ingegneria costituzionale e che l'elemento del compromesso costituisca la loro forza intrinseca.

Rinuncerei dunque a un pò di coerenza per assicurare, invece, la condivisione e la permanenza all'interno di presidi ormai considerati dai più imprescindibili, quali la parlamentarizzazione delle crisi, e le garanzie dei poteri stabilizzanti e rassicuranti della Presidenza della Repubblica.

Dunque, tornando ai poteri costituzionali che ne dovrebbero conseguire, l'elezione diretta:

- a. conferirebbe spessore e identità all'indirizzo politico del Presidente che dovrebbe poter scegliere e revocare i ministri, così, peraltro, definendo una volta per tutte il confine dei suoi poteri rispetto a quelli del Presidente della Repubblica sul tema delle nomine;



- b. farebbe del Presidente del Consiglio un “*primus*” rispetto al Governo, responsabilizzando maggiormente di quanto non accada normalmente rispetto all’azione dei singoli ministri;
- c. definirebbe in maniera più chiara la sua responsabilità politica rispetto al Parlamento: la difesa ad oltranza della sola e assoluta centralità del Parlamento come motivo ostativo l’elezione diretta perpetra l’idea (G. Amato) che esista un solo potere in cui tutto deve essere integrato il che non è propriamente conforme al modello costituzionale e alla forma di governo parlamentare in cui i due assi portanti sono Parlamento e Governo;
- d. con la sfiducia costruttiva il Parlamento si rafforzerebbe come istituzione centrale del sistema poichè è al suo interno che verrebbero riportate le dinamiche politiche, anche quelle di contrapposizione tra Presidente e sua maggioranza;
- e. la maggioranza sarebbe costretta a giocare a carte scoperte sino a giungere alla sfiducia costruttiva, che, a mio giudizio, è più conforme alla ratio del parlamentarismo che la successione di governi tecnici o comunque di governi abborracciati;
- f. anche l’opposizione parlamentare si potrebbe confrontare realmente con l’indirizzo politico del Presidente;

Insomma i problemi del mancato completamento sono tanti e tali che la sola riforma della legge elettorale è un pannicello caldo, tantopiù che essa è sempre e solo servita a garantire alle oligarchie la propria sopravvivenza davanti ai mutamenti sociali.

Neppure si tratta di una soluzione dalla portata taumaturgica poichè anche le formule ritenute più adeguate devono diventare cultura politica e nuovo cemento tra le forze politiche. Perciò, in conclusione, se le riforme prenderanno il via dovranno trovare fulcro non nell’attività del Governo ma nel compromesso politico parlamentare.