

PAPER – 7 GIUGNO 2023

Evoluzione del ruolo del Presidente
del Consiglio dei ministri e riforme
istituzionali

di Ornella Spataro

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Palermo



Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e riforme istituzionali*

di Ornella Spataro

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Palermo

Sommario: 1. Il nuovo assetto della Costituzione dei poteri e il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri. 2. Dai cambiamenti di fatto alle ipotesi di riforma. 3. Le riforme istituzionali tra diritto e politica.

1. Il nuovo assetto della Costituzione dei poteri e il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri

La Costituzione dei poteri ha presentato e sta presentando modalità di realizzazione che si sono allontanate dai paradigmi del parlamentarismo tratteggiato dai Costituenti, evidenziando al massimo il potenziale di elasticità che è proprio della disciplina costituzionale della forma di governo. Tale capacità trasformativa pare essersi attestata negli ultimi anni, al netto delle variabili contingenti connesse al quadro politico sottostante, secondo linee tendenziali ben definite, che si sono manifestate con una certa stabilità: il rafforzamento del ruolo del Governo rispetto al Parlamento nella definizione dell'indirizzo politico e nella formazione degli atti normativi; l'emersione leaderistica, nelle dinamiche endogovernative, della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri; l'accentuazione del ruolo di intermediazione del Presidente della Repubblica e l'espansione della sua funzione di garanzia sembrano essere, infatti, tratti oramai acquisiti alle dinamiche istituzionali.

Ne è derivata una nuova fisionomia dei rapporti tra i poteri, che, delineatasi su un piano meramente storico- fattuale, si è rivelata non esente da criticità, poiché priva degli strumenti idonei ad assicurarne la tenuta nelle fasi di fibrillazione del sistema politico: in simili frangenti gli istituti del parlamentarismo, privi di elementi di stabilizzazione, sono apparsi insufficienti ad offrire soluzioni: basti pensare alle vicende della XVIII legislatura, che nei suoi primi tre anni ha visto il succedersi di tre Governi, retti da tre differenti maggioranze parlamentari. Ciò ha costretto il Capo dello Stato ad interventi particolarmente incisivi sul circuito dell'indirizzo politico, fino alla formazione di Governi tecnici chiamati a gestire situazioni di estrema delicatezza legate alla crisi finanziaria o rispondenti alla necessità di garantire un maggiore raccordo con le istituzioni dell'UE.

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



La circostanza che gli assetti del sistema di governo italiano siano profondamente mutati, pur rimanendo entro il perimetro del parlamentarismo costituzionalmente previsto, ha dato luogo a non poche problematicità, evidenziando ulteriormente il vizio d'origine dell'assenza di istituti di razionalizzazione; inoltre, lo spostamento degli equilibri tra i poteri pone la questione del ripensamento dei rapporti tra gli organi costituzionali, necessario per garantire la dialettica democratica tra pesi e contrappesi.

Tutto ciò chiama i costituzionalisti ad un esercizio di riflessione e di responsabilità, che affronti il tema della forma di governo rifuggendo da una pregiudiziale presa di posizione contraria ad ogni revisione costituzionale: si può incidere, infatti, sull'assetto delineato dai Costituenti, senza che ciò significhi sacrificare la legittimazione democratica dell'apparato dei poteri. Occorre prendere atto, in sostanza, del fatto che, proprio per realizzare un migliore bilanciamento dei poteri in senso democratico, può apparire utile, se non necessario, intervenire su alcuni aspetti della forma di governo. Un'operazione siffatta, ovviamente, non può risolversi in un acritico adeguamento della costituzione formale a quella che si è andata affermando in senso materiale: si tratta, infatti, di razionalizzare il nuovo assetto dei poteri, inquadrandolo in un impianto di regole e limiti dotati di prescrittività.

Il tema ha una latitudine troppo ampia per poter essere affrontato nella sua complessità, in questa sede mi limiterò, pertanto, ad alcune considerazioni che riguardano il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri, che, nel corso della "prima" e della "seconda" Repubblica si è configurato secondo paradigmi strutturalmente diversi, giungendo alle più recenti esperienze che appaiono connotate da tratti ulteriormente differenziali, con conseguenze di non poco momento che investono la forma di governo nel suo complesso. I mutamenti del ruolo del Capo del Governo, infatti, si pongono al crocevia delle relazioni tra dinamiche istituzionali e contesto storico-politico, e costituiscono il segno più tangibile delle tendenze evolutive dei sistemi di governo contemporanei, caratterizzati da istanze leaderistiche che influenzano notevolmente le nuove dinamiche del consenso sociale. Gli accennati cambiamenti di contesto appaiono ormai strutturali, mentre la tendenza a valorizzare il momento monocratico a discapito di quello collegiale anche all'interno del Governo appare costante già da anni, al punto da doversi ritenere irreversibile, connotando la costituzione materiale. Le argomentazioni che seguiranno, pertanto, senza alcuna pretesa di esaustività, tenderanno ad evidenziare l'opportunità di riforme istituzionali idonee non solo a recepire le nuove dinamiche, ma a disciplinarle, inscrivendole entro un perimetro di regole certe che riguardino i rapporti con gli altri organi dell'apparato di vertice dello Stato. La trasformazione di fatto della forma di governo italiana richiede infatti un necessario completamento, attraverso l'elaborazione degli strumenti più idonei a riequilibrare la nuova distribuzione del potere di indirizzo, in modo da individuarne i contrappesi attraverso una disciplina espressa, che abbia una piena valenza prescrittiva.



Ripercorrendo l'evoluzione della forma di governo non si può rintracciare, nella storia repubblicana, la realizzazione di un assetto rigorosamente parlamentare, in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri si sia posto esclusivamente quale raccordo tra maggioranza parlamentare e Governo. È noto d'altronde che in Assemblea Costituente, accantonata l'opzione presidenziale proposta da Calamandrei, prevalse la scelta a favore di un parlamentarismo scevro dai correttivi razionalizzanti previsti dall'ordine del giorno Perassi, che individuava “dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo”. I Costituenti si limitarono alla configurazione di un Governo quale organo autonomo, nominato dal Presidente della Repubblica e investito delle sue funzioni dalla fiducia parlamentare iniziale, votata per appello nominale e motivata. In tale contesto il Presidente del Consiglio veniva delineato come *primus inter pares*, figura in bilico tra le istanze di monocraticità e collegialità poste dall'art. 95 Cost., tributaria del retaggio liberale costituito dal precedente del decreto Zanardelli del 1901 per il principio collegiale e dalla legge sul Capo del Governo del 1925 per il principio monocratico. Allo stesso tempo, gli spazi lasciati vuoti dalla lacunosità della disciplina sul procedimento di formazione sono stati colmati dalla continuità di alcune prassi del periodo statutario, e ciò ha determinato una certa fluidità del sistema, che si è tradotta nella possibilità di seguire iter variamente articolati. Di qui la centralità del capo dello Stato, che, nella gestione delle crisi, ha potuto, seguendo le diversità del contesto politico contingente, agire in modo particolarmente incisivo, modellando incarichi, preincarichi e mandati esplorativi, e riuscendo anche ad evitare la caduta dei Governi in carica o, a seconda dei casi, a condizionare i tempi delle crisi, ritardandoli o accelerandoli. Il ruolo del Capo dello Stato si è evidenziato anche dopo l'avvento della “seconda Repubblica”, in un'ottica tendenziale di bipolarismo dell'alternanza e di maggioranze precostituite, per trovare la sua massima espressione nell'esperienza dei governi “tecnici”. Nell'assenza di ulteriori correttivi, in un quadro caratterizzato dal concorso tra norme scritte e norme consuetudinarie e dalla vischiosità delle prassi pre-repubblicane, il sistema ha trovato giocoforza il suo elemento di stabilizzazione nei poteri di intermediazione politica del Presidente della Repubblica, oltre che nel ruolo pervasivo dei partiti politici, con un sostanziale indebolimento, almeno nella fase iniziale, della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Del tutto diverso il contesto attuale, connotato da una grave debolezza dello scenario politico sottostante, in cui i partiti non riescono più a compensare il difetto di razionalizzazione della forma di governo parlamentare: la crisi della rappresentanza politica e del ruolo dei partiti fa venire meno il presupposto su cui il parlamentarismo italiano era stato costruito, riversando interamente sul Presidente della Repubblica il compito di stabilizzare il circuito dell'indirizzo politico. Ne risulta in parte attenuata la differenza tracciata dalle norme costituzionali che distinguono l'intermediazione del Capo dello Stato nelle fasi di formazione dei Governi e nella risoluzione delle relative crisi, e i poteri direttivi e di coordinamento del



Presidente del Consiglio durante la permanenza in carica dei Governi stessi. La mutevolezza dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei Ministri è ascrivibile ad una relativa ambiguità del dettato costituzionale: quel che certo è che il Capo dello Stato non ha una funzione meramente notarile, mentre il Capo del Governo non è pienamente riconosciuto come titolare di una vera e propria leadership; al di là di questo, nello spazio intermedio tra i due poli della garanzia *super partes* e dell'impulso e coordinamento dell'indirizzo politico, entrambi possono assumere una posizione più o meno accentuata a seconda del contesto politico. Questa elasticità si è tradotta in un fattore di instabilità della forma di governo, che, di periodo in periodo, si è assestata secondo equilibri differenti.

Per altro verso, essendo venuto meno il ruolo dei partiti politici quali soggetti portatori di una visione ideologica stabile, alla luce della quale realizzare la sintesi degli interessi collettivi, emerge un'impostazione del tutto diversa dell'indirizzo politico: a prescindere dall'interposizione dei partiti, esso si fonda direttamente sulla diffusione del consenso sociale, e, per questo motivo, si presta ad essere realizzato da un soggetto che dal medesimo consenso sia stato legittimato in sede elettorale, direttamente o indirettamente. A questi fattori endogeni, ascrivibili alla trasfigurazione del sistema politico, si sono poi aggiunte le spinte esogene derivanti dai processi decisionali a livello europeo, che hanno contribuito ad incrementare le tendenze intergovernative; da ultimo, le dinamiche di attuazione del PNRR hanno ulteriormente favorito la verticalizzazione a favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a discapito della collegialità governativa.

Al di là, dunque, di ipotesi meramente ingegneristiche fondate sul confronto teorico tra modelli istituzionali, è lo stato di realizzazione della democrazia che pone come ineludibili le esigenze riformatrici: il contesto geopolitico internazionale, le dinamiche dell'integrazione europea, ulteriormente accelerate dalle esigenze di attuazione del PNRR e la debolezza del sistema politico sottostante hanno indotto all'enfaticizzazione del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'elasticità della disciplina costituzionale della forma di governo, caratterizzata, com'è noto, dalla presenza di disposizioni a fattispecie aperta, ha consentito un adattamento ai citati mutamenti di contesto interni ed esterni, dando luogo a forme integrate di definizione dell'indirizzo politico, basate sul dialogo intergovernativo a livello europeo, e sulla verticalizzazione della definizione della politica generale del Governo. Tali adattamenti non sono però bastati a raggiungere gli obiettivi di stabilità minima, necessari per l'attuazione di politiche di medio e lungo raggio.

2. Dai cambiamenti di fatto alle ipotesi di riforma

I cambiamenti realizzatisi in via di fatto suggeriscono di provare a riformulare alcuni istituti della forma di governo, onde contenere gli eccessi plebiscitari che potrebbero derivare dalle spinte monocratiche che



attraversano il sistema, fornendo un quadro di regolamentazione degli assetti istituzionali confacente ai principi della nostra Costituzione.

A tal uopo sembrano, seppure astrattamente percorribili, non del tutto sintoniche con la storia istituzionale italiana le ipotesi di riforma che si rifanno ai modelli presidenziali o semipresidenziali, fondati sull'elezione diretta del Capo dello Stato. La legittimazione popolare diretta, infatti, avrebbe l'effetto di caricare di significato politico l'esercizio delle attribuzioni presidenziali, a discapito delle finalità di controllo e di garanzia che hanno finora connotato gli atti del Capo dello Stato, e che gli hanno consentito di esercitare un ruolo ben più che simbolico, talmente incisivo da essere considerato irrinunciabile. Il rischio potrebbe essere quello, in sostanza, di irrigidire eccessivamente il ruolo di "reggitore dello Stato", che finora si è espresso solo nei momenti di crisi del sistema. L'elezione diretta, peraltro, si presta naturalmente a contraddire le ragioni stesse della garanzia *super partes*, postulando l'organizzazione di vere e proprie campagne elettorali e la presentazione da parte dei candidati di programmi politici, suscettibili di favorire una forte polarizzazione del sistema. Ciò potrebbe esasperare le divisioni che attraversano la società, che sono all'origine del fallimento del tentativo di radicare il bipolarismo, impedendo la transizione verso una più matura democrazia maggioritaria.

Per salvaguardare la funzione di garanzia del Capo dello Stato è essenziale, piuttosto, delineare più compiutamente la distinzione dei ruoli tra l'organo di garanzia e di rappresentanza dell'unità nazionale e l'organo propulsore dell'indirizzo politico, investito dal popolo e, verosimilmente, anche leader di un partito. L'alternativa preferibile potrebbe allora consistere nel rafforzamento formale del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri; si riassumerebbero così le fila di un dibattito più che trentennale, che si è snodato attraverso una serie di proposte riformatrici mai giunte a compimento. In tal senso basti ricordare che la commissione Bozzi (1983-85) aveva previsto la fiducia al Presidente del Consiglio e non all'intero Governo e ne rafforzava i poteri di indirizzo; la commissione De Mita - Iotti (1993-4) aveva previsto la sfiducia costruttiva e l'elezione dalle Camere riunite del Primo Ministro, cui spettava il potere di nomina e revoca dei Ministri; le commissioni D'Alema (1997) e Quagliariello (2013) avevano avanzato la proposta di un rafforzamento monocratico della forma di governo, ponendo l'alternativa tra premierato e semipresidenzialismo.

Il tema non è, ovviamente, il rafforzamento del Presidente del Consiglio ai soli fini dell'adozione di un modello astratto, sia esso inquadrabile nei termini del cancellierato, del premierato o del neoparlamentarismo, ma, piuttosto, quello di un riposizionamento dei ruoli che risponda agli sviluppi della storia politico-costituzionale, assicurando la governabilità del sistema, e, al contempo, la sua sostenibilità democratica. L'obiettivo della stabilità è certamente cruciale se si pensa ai vantaggi che possono derivare dalla circostanza di poter contare su un Governo in grado di programmare, indirizzare



e coordinare politiche di medio e lungo periodo; ma il profilo dell'efficienza non esaurisce le ragioni costituzionali che devono sorreggere una forma di governo democratica, rispetto alle quali è ineludibile la riconducibilità al consenso sociale. D'altronde, è innegabile che la comunità sociale abbia in qualche modo acquisito un orientamento che tende alla legittimazione popolare dei Governi; dunque, per assecondare l'evoluzione del sistema politico, coniugando al contempo efficienza e legittimazione democratica, è essenziale incidere sul raccordo tra maggioranza parlamentare uscita dalle urne e Governo. Tale raccordo può essere garantito *ex ante*, nel momento elettorale, nonché *ex post*, con istituti idonei a stabilizzarlo. In particolare, il collegamento tra il vertice dell'Esecutivo e la procedura elettorale appare utile a compensare la torsione monocratica del sistema, riconducendo la formazione dei Governi all'espressione della volontà elettorale; ciò avrebbe anche il merito di conciliare le esigenze di razionalizzazione della forma di governo con il modello di democrazia configurato dagli artt. 1 e 49 Cost., che pongono come imprescindibile la partecipazione dei cittadini nella determinazione della politica nazionale. Non pare invece del tutto convincente l'elezione del capo del Governo dalle Camere riunite, che eliderebbe il ruolo riequilibratore del Presidente della Repubblica nelle crisi. Resta dunque l'alternativa tra l'elezione diretta del premier, oppure, in senso meno dirompente rispetto alla tradizione del parlamentarismo, l'indicazione nella scheda elettorale per il Parlamento.

L'elezione diretta del premier implicherebbe la consequenziale previsione del principio *simul stabunt simul cadent*, un meccanismo la cui rigidità appare eccessiva, come peraltro testimoniato da alcune esperienze regionali, in cui la previsione dell'art. 126 Cost. non ha dato buona prova. L'indicazione nella scheda elettorale andrebbe invece corredata da una serie di istituti che potrebbero collocarsi nell'ambito di un parlamentarismo razionalizzato. Secondo le indicazioni convergenti della dottrina che da tempo si occupa di studiare simili prospettive, il rafforzamento della posizione istituzionale e intragovernativa del Presidente del Consiglio dei Ministri, conseguente alla legittimazione elettorale, seppure indiretta, dovrebbe essere corredata da precisi elementi di stabilizzazione del Governo, volti a ristrutturare il rapporto di fiducia.

Gli strumenti a corredo di una simile scelta sono individuati, pressoché univocamente, nella fiducia al solo Primo Ministro, nominato sempre dal Presidente della Repubblica sulla base della volontà elettorale; nell'attribuzione al capo del Governo del potere di nomina e revoca dei Ministri; nonché del potere sostanziale di scioglimento anticipato, come deterrente contro ipotesi dissolutive della coalizione di maggioranza. Meno uniforme il consenso sull'eventuale introduzione della sfiducia costruttiva, come deterrente contro operazioni spregiudicate di rottura delle coalizioni: su di essa pesa il riferimento all'esperienza tedesca, che offre un solo esempio di concreta applicazione dell'istituto, immediatamente seguito, peraltro, dallo scioglimento anticipato delle Camere. Resta sullo sfondo, per quanto concerne la



ridefinizione strutturale del rapporto di fiducia, il tema dell'individuazione dei soggetti del medesimo rapporto, che potrebbe passare, per quanto riguarda il polo parlamentare, attraverso la riorganizzazione del bicameralismo, anche in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari.

3. Le riforme istituzionali tra diritto e politica

Il dibattito di questi giorni evidenzia un consenso abbastanza diffuso sulla necessità di procedere ad una revisione della forma di governo, che sia coerente con gli insegnamenti del costituzionalismo. La storia delle modifiche costituzionali tentate in passato insegna però che la via delle riforme diventa eccessivamente impervia qualora non incardinata nei binari procedurali dell'art. 138 Cost., e qualora non si raggiunga una condivisione ampia, che superi i limiti della maggioranza politica: in altri termini, non appare sostenibile la possibilità di una riforma della sola maggioranza, in cui il referendum costituzionale, assumendo i caratteri di un appello al popolo, rischierebbe di avere esiti ulteriormente divisivi.

Qualsiasi struttura tecnico-giuridica venga congegnata per rimediare agli aspetti deficitari del parlamentarismo, per quanto accuratamente ponderata, non può avere speranze di successo se non pienamente integrata, in senso luhmanniano, nel sottosistema politico. In tal senso il cambiamento qualitativo dei rapporti tra maggioranza parlamentare e Governo, per essere efficace, dovrebbe innestarsi in un disegno complessivo, che coinvolga non solo il tessuto normativo costituzionale, ma anche quello legislativo elettorale e regolamentare parlamentare che conferiscono significato al sistema istituzionale. Il sistema andrebbe dunque completato attraverso la previsione, anche in sede di regolamenti delle Camere, di strumenti di controllo sui tempi parlamentari di approvazione dei disegni di legge governativi (approvazione a data certa), e di limitazione del fenomeno del transfughismo, nonché di potenziamento delle funzioni parlamentari ispettive e di controllo, idonee a rilanciare il ruolo del Parlamento stesso nell'equilibrio dei poteri. Su tutt'altro versante, non si potrebbe immaginare una revisione della forma di Governo, nel senso sopra descritto, che non fosse accompagnata dalla modifica della legge elettorale.

Obiettivi riformatori di tale portata sono certamente ambiziosi, ma i problemi istituzionali di cui soffre il parlamentarismo italiano richiedono idonei interventi. Essi si traducono in costi elevati per lo sviluppo economico, oltre che sociale e civile, e richiedono soluzioni per le quali non bastano più le forzature del sistema, che hanno l'effetto di distorcere l'assetto costituzionale: tali forzature comportano l'esercizio di rapporti di potere di mero fatto, variamente determinati dagli esiti elettorali e dalle mutevoli intese tra i partiti, che scaricano sugli equilibri di vertice tutte le torsioni populistiche. Sono dunque necessari cambiamenti strutturali, che, promuovendo la convergenza tra il sistema politico e il sistema giuridico-costituzionale, introducano chiarezza e linearità nella distinzione dei ruoli, maggiore certezza nella



titolarità e nell'esercizio delle funzioni, efficacia e stabilità dell'azione di governo nel quadro delle irrinunciabili garanzie democratiche.