

I Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica

Audizione della prof.ssa Daria de Pretis
già Vicepresidente della Corte costituzionale
Ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Trento
sui disegni di legge nn.935 e 830 (testo
consegnato all'Ufficio di presidenza)
Roma 4 dicembre 2023

Ringrazio il Presidente e i Senatori componenti della Commissione per l'invito a tenere questa audizione sui due disegni di legge costituzionale in tema di elezione diretta del Presidente del Consiglio. Preciso che, innanzitutto, svolgerò qualche considerazione generale in riferimento a entrambi e poi mi soffermerò più in particolare su alcuni aspetti del disegno di legge proposto dal Governo.

1. Alla luce dell'esperienza, sia storica delle vicende istituzionali del nostro Paese, che contingente della nostra vita politica-sociale, con la crescente disaffezione dell'elettorato e con i segnali di una diffusa crisi delle istituzioni democratiche, comune alla generalità dei sistemi democratici occidentali, gli obiettivi perseguiti appaiono sicuramente condivisibili.

Mi riferisco per comodità agli obiettivi enunciati nella relazione al ddl 935 che dichiaratamente si propone di offrire soluzione all'instabilità del Governo, all'eterogeneità e volatilità delle maggioranze e al "transfughismo parlamentare", con tutte le conseguenze che ciò presenta in campo economico e sociale, e dunque sulla vita dei cittadini. A questi obiettivi aggiungo quello di favorire un riavvicinamento dei cittadini, soprattutto dei più giovani, alle istituzioni e al voto.

L'impegno del Governo – e di una delle componenti dell'opposizione – a far fronte a queste criticità non può, a mio avviso, che essere approvato, tanto più nel momento in cui anche la scena europea e internazionale sollecita, con sempre maggiore forza, una presa di coscienza dei limiti dei modelli attualmente vigenti e l'urgenza di ricercare vie nuove per farvi fronte.

Vorrei ricordare peraltro, in questo contesto, in una logica di ispirazione esclusivamente costituzionalistica – che è quella in cui mi colloco in questa audizione – il valore, esso stesso costituzionale prima che politico, del metodo della condivisione nelle scelte di riforma costituzionale.

Non si tratta solo di trarre ispirazione dall'esperienza di formazione della nostra Costituzione, ma anche

- di prendere atto delle indicazioni inequivocabili offerte dallo stesso testo costituzionale, con le sue previsioni di maggioranze qualificate, di procedure reiterate e quindi più partecipate, dall'ampia possibilità di richiedere una verifica popolare
- e ancora di non trascurare l'insegnamento della nostra storia di riforme (o mancate riforme) costituzionali. Solo quelle che hanno registrato una significativa convergenza fra le forze politiche di maggioranza e opposizione si possono dire riforme riuscite, non solo nel senso che sono state alla fine approvate, ma anche in quello che, una volta approvate, hanno mostrato di essere all'altezza delle aspirazioni che le muovevano.

Senza dimenticare poi che qualsiasi riforma costituzionale ha bisogno di una più o meno significativa opera di attuazione, che potrebbe essere rimessa a una maggioranza parlamentare diversa da quella che ha approvato la revisione della Costituzione. Il rischio, in altre parole, è che una modifica costituzionale avvenuta con maggioranze risicate finisca poi con l'essere vanificata dalla sua inattuazione in sede legislativa.

2. Fatta questa premessa introduttiva vorrei soffermarmi su un primo aspetto di carattere generale, che ha a che fare con la tecnica di formulazione dell'intervento proposto e con la sua reale portata. Faccio riferimento in particolare al ddl governativo.

Nella relazione si sottolinea l'ispirazione a «un criterio “minimale”» di intervento sul testo costituzionale «nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare», con l'obiettivo sia «di ridurre le difficoltà applicative e i dubbi interpretativi» sia di «preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale».

L'effettiva portata dell'introduzione del premierato elettivo sull'assetto dell'intero sistema, nondimeno, porta a interrogarsi sulla reale possibilità di configurare la scelta come minimale, e dunque in semplice continuità con l'assetto della nostra tradizione costituzionale e parlamentare.

Con questo non intendo dire che ogni modifica diretta a rendere più stabile l'esecutivo nel nostro sistema parlamentare si porrebbe fatalmente in discontinuità con il sistema costituzionale attuale.

Anzi, a mio modo di vedere, si potrebbero collocare nel perimetro di scelte di rafforzamento della stabilità e della coesione dell'esecutivo definibili come minimali – nel senso che, pur incidendo sull'assetto costituzionale, non altererebbero in maniera sostanziale l'equilibrio del sistema e segnatamente le relazioni dello stesso esecutivo

con gli altri organi costituzionali protagonisti di questo equilibrio, cioè con Parlamento e Presidente della Repubblica – opzioni che, per esempio:

- prevedessero un premier legittimato sì dagli elettori, ma non perché eletto direttamente, e invece indicato, per esempio, prima del voto dalla coalizione che lo sostiene;
- introducessero l'istituto della sfiducia costruttiva sul modello del cancellierato;
- limitassero a una sola Camera il rapporto (e dunque il voto) di fiducia;
- prevedessero altri meccanismi diretti ad assicurare la stabilità del Governo, del tipo di quello suggerito da Mortati in Assemblea costituente, che ipotizzava che il Governo non potesse essere messo in crisi per almeno due anni.

Non si può negare invece che la scelta del premierato elettivo, per quanto realizzata con pochi interventi sul testo costituzionale vigente, cambia profondamente l'equilibrio dei poteri, sia nella relazione fra Governo e Parlamento, sia in quella con il Presidente della Repubblica – senza contare il profilo, non privo di rilievo a mio giudizio, anche se non ancora ben emerso, delle relazioni fra centro e periferia: quale posto avrebbe, per esempio, in questo orizzonte l'elezione su base regionale del Senato? – con conseguenze che, ove non compensate da opportuni interventi di “riequilibrio” dell'assetto generale, potrebbero rischiare di produrre effetti di sbilanciamento.

Il rischio della lettura in termini minimalistici è che essa, non mettendo in evidenza – anzi, minimizzando – la carica innovativa delle modifiche proposte e l'impatto sostanziale che esse determinano sul sistema complessivo dei pesi e contrappesi dell'architettura costituzionale, può oscurare le esigenze di “ri-stabilizzazione” e di “ri-coordinamento” del sistema.

3. Ciò che credo debba essere colto e messo bene in luce – e con questo passo al secondo aspetto generale che vorrei brevemente sottolineare – è il marcato spostamento dell'asse portante del sistema sull'esecutivo, e segnatamente sulla figura del Presidente del Consiglio dei ministri (che a questo punto forse sarebbe più opportuno indicare come primo ministro o come capo dell'esecutivo), in particolare di fronte al Parlamento.

Su questo aspetto i due ddl si presentano sostanzialmente equivalenti: entrambi fanno leva sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Le differenze riguardano la maggiore radicalità del ddl 830 (Renzi) nell'abbandonare la forma di governo parlamentare (manca sia la fiducia che il potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere) e nell'optare per la soluzione netta del *simul stabunt simul cadent*. A fronte invece del mantenimento di alcuni tratti del modello parlamentare nel

ddl 935, fra i quali la fiducia, il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica, il rifiuto del meccanismo del *simul simul*, almeno fino a un certo momento della vita del Governo.

Resta comunque che in entrambi il rafforzamento e la stabilizzazione dell'esecutivo attraverso l'elezione diretta, la durata quinquennale del mandato e la garanzia della sua continuità – tanto più accompagnati dalla previsione del premio del 55 per cento per le liste collegate, su cui tornerò – finiscono per produrre effetti di inedita primazia del Governo e di inevitabile ridimensionamento del ruolo del Parlamento – oltre che del Presidente della Repubblica, come dirò fra poco – con possibili riflessi sulla salvaguardia del carattere pluralistico della nostra democrazia.

Basterebbe richiamare l'esperienza maturata sulla base della legislazione relativa all'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Regioni – che, fra l'altro, il ddl 830 ricalca – per avvedersi degli esiti di sbilanciamento che l'elezione diretta del vertice monocratico dell'ente inevitabilmente produce sulle assemblee elettive. Effetti che la forte stabilizzazione della maggioranza non di rado ha prodotto addirittura in danno degli stessi componenti della maggioranza nelle assemblee consiliari comunali e regionali, allontanati, se non esclusi, dai circuiti decisionali della concentrazione del potere nell'esecutivo.

Un punto che a me sembra meritare specifica riflessione – e sul quale a mio avviso dovrebbe anche concentrarsi la dialettica politica riformatrice, nella ricerca di soluzioni su cui possa convergere la più ampia maggioranza possibile delle forze politiche – riguarda proprio la possibilità di attenuare o compensare questo ridimensionamento del ruolo del Parlamento e i rischi che ne derivano di compressione dei caratteri pluralistici che connotano il nostro sistema.

Penso in particolare all'esigenza di preservare, anche in questo nuovo contesto, le garanzie offerte dalla Costituzione a tutela delle minoranze. E alludo qui, non solo alla minoranza contrapposta alla maggioranza parlamentare, ma anche alle diverse minoranze di tutti i tipi, che la Costituzione tutela.

Penso a tutte le voci minoritarie:

- che oggi trovano il loro posto e un'adeguata “accoglienza” nel sistema costituzionale, grazie agli spazi che le dinamiche dell'attuale forma di governo assicurano,
- e che, di fronte a un così forte e pervasivo rafforzamento della maggioranza governativa, sia in quanto tale, sia – usando una formula che è ricorsa in queste audizioni – per “trascinamento” del livello parlamentare, rischiano di vedere attenuata l'effettiva possibilità di farsi sentire e di far valere un proprio peso, ancorché, appunto, minoritario.

Ricordo per esempio, fra le altre, le minoranze linguistiche di cui si occupa l'art. 6 Cost – affidandone la tutela ad apposite norme – minoranze che, per quanto

garantite da taluni specifici meccanismi di protezione (qui non in discussione), hanno potuto sempre fare affidamento, nel contesto di una forma di governo fortemente caratterizzata in senso pluralistico, sulla possibilità di partecipare, attraverso un'attiva presenza parlamentare, alla vita istituzionale del Paese. Trovando fra l'altro in questo sempre attenzione e sostegno nella figura equilibratrice e di garanzia del Presidente della Repubblica.

4. Passo così al tema degli effetti della proposta di riforma sul ruolo e sui poteri del Presidente della Repubblica, di cui da molte parti si è paventato il rischio di riduzione e di snaturamento.

Quel ruolo e quei poteri equilibratori, del resto, altro non sono che lo specchio ultimo della sua funzione di garante di un sistema di democrazia pluralista che ha al vertice una pluralità di organi dotati di diversa funzione e che stanno fra loro in una relazione di bilanciamenti e contrappesi tale per cui «ogni potere deve controllare l'altro e tutta la forza del sistema risiede proprio in questo equilibrio» (E. Tosato, Assemblea Costituente).

Una funzione equilibratrice che, per la sua stessa natura, esige di essere esercitata mediante poteri elastici e calibrabili in ragione della concreta situazione che di volta in volta si presenta. Una funzione, per usare le parole della Corte costituzionale, diretta ad assicurare la «coesione e [l']armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica»; una funzione «di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri» (sentenza n. 1 del 2013), difficilmente riconducibile agli automatismi di interventi sostanzialmente vincolati, come quelli previsti nel ddl di riforma.

È stata più volte ricordata, anche nel corso di queste audizioni, la metafora della fisarmonica: il Presidente della Repubblica interviene quando il sistema non è in grado di funzionare come dovrebbe, mentre lo spazio dei suoi poteri si riduce quando la fisiologia del sistema non ne richieda l'esercizio. E così sarebbe dunque – è stato osservato in particolare – una volta che, con la modifica costituzionale in esame, il disfunzionamento che ha fin qui richiesto e legittimato il suo interventismo risulti definitivamente superato. Con la conseguenza che non avrebbe senso parlare di una riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica.

A me pare, tuttavia, che si tratti di un'impostazione forse troppo semplificante, e che una fedele lettura della posizione costituzionale del Capo dello Stato inviti a rovesciare il ragionamento: è proprio la fisiologia così artificialmente “costruita”, attraverso i rigidi meccanismi di legittimazione elettiva e di stabilizzazione dell'esecutivo, a suggerire una riflessione ulteriore sulla salvaguardia del ruolo e dei poteri costituzionali del Presidente della Repubblica – le cui prerogative, del resto, la stessa relazione al ddl. precisa di voler preservare al massimo grado – e a portare a

interrogarci, a maggior ragione, sull'opportunità di indebolirli, sacrificando la possibilità di un suo intervento, in particolare, nei momenti di crisi.

Ripetutamente la storia, non solo recente, del nostro Paese ha dimostrato come i poteri presidenziali, la loro elasticità e la possibilità di calibrarli con ampi margini di flessibilità in ragione della concreta situazione cui è stato di volta in volta necessario far fronte, abbiano costituito una risorsa preziosa in contingenze inedite o particolarmente delicate di *impasse* istituzionale, politica, economica e sociale. Una risorsa della quale potrebbe non essere prudente privarsi in una situazione nazionale e internazionale complessa e in rapidissimo cambiamento come l'attuale, nella quale il verificarsi di circostanze imprevedibili non può certo essere escluso nemmeno per il futuro più prossimo.

5. Poche parole, entrando nel merito della proposta governativa, su quelli che sono già stati segnalati come elementi di incertezza o come vere e proprie criticità "interne" della soluzione proposta.

Ho già accennato all'oscillazione fra il modello del premierato elettivo e quello del sistema parlamentare, con il mantenimento della fiducia delle due Camere, cui conseguono alcuni passaggi non del tutto chiari sia in relazione alla formazione del Governo (incarico, fiducia iniziale), sia alla sua "vita ordinaria" (sfiducia, questione di fiducia).

Un aspetto che, poi, sia il dibattito pubblico, che le precedenti audizioni non hanno mancato di mettere in evidenza è la problematicità della previsione del c.d. "secondo Presidente": sia per le condizioni cui è sottoposta la sua nomina (in particolare il vincolo all'attuazione dell'indirizzo politico e agli impegni programmatici del Presidente eletto); sia per la maggior forza, rispetto al Presidente eletto, in ipotesi derivante al secondo dall'operare nel suo caso della regola del *simul simul*; sia infine per il rischio che il meccanismo possa favorire tensioni e conflittualità interne alla stessa maggioranza, alimentando così, quasi per eterogenesi dei fini, quell'instabilità che si vuole invece superare. Senza contare che, come detto, la maggior forza del secondo nominato potrebbe indurre il primo a ricercare esso stesso una seconda nomina per potersi avvantaggiare di quella posizione.

Ricordo infine che manca del tutto una previsione sul limite dei mandati. Mentre tutti i sistemi che prevedono un organo monocratico di vertice elettivo accompagnano sempre questa previsione alla limitazione a due dei possibili mandati.

6. Un'ultima osservazione su quello che a me sembra, infine, il punto più critico del ddl 935, ossia la previsione di un premio del 55 per cento dei seggi assegnato su base nazionale alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri.

Condivido le perplessità già da altri diffusamente espresse:

- sull'inopportunità di inserire in Costituzione, irrigidendole, previsioni puntuali sul sistema elettorale, per una serie di ragioni (fra cui mi limito a sottolineare anche la sottrazione della scelta alla possibilità di verifica popolare, rivelatasi come noto invece decisiva in alcuni frangenti della storia della Repubblica),
- e tanto più, sull'inopportunità di costituzionalizzare meccanismi che, come quello del premio, finiscono per condizionare la possibilità di scegliere sistemi elettorali, con essi incompatibili, e funzionali invece anch'essi a favorire la formazione di maggioranze stabili quali, stando all'ipotizzato meccanismo del premio di maggioranza, il sistema maggioritario o il doppio turno con ballottaggio.

L'indicazione dei principi di rappresentatività e di governabilità operata all'art. 3 del ddl., che modifica l'art. 92 Cost., sembra in grado di orientare il legislatore ordinario in una direzione coerente con le finalità dell'intervento. Legislatore ordinario cui spetterebbe, del resto, anche il compito di sciogliere una serie di problemi pratici connessi alla contemporanea elezione del premier e dei componenti delle due Camere (numero delle schede, modalità dell'indicazione su di esse dei candidati, premier e parlamentari, raccordo fra le elezioni di ciascuna Camera).

Quelli che io reputo aspetti davvero molto critici riguardano peraltro proprio la sostanza della scelta, su cui mi limito a segnalare:

- la mancanza di una soglia minima per l'assegnazione del premio, che collide con quanto affermato al riguardo dalla Corte costituzionale (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017), in applicazione di principi supremi – quali quelli della sovranità popolare (art. 1 Cost.), dell'eguaglianza del voto (artt. 3 e 48 Cost.) e della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.) – tali da vincolare anche il legislatore costituzionale
- le conseguenze sul più generale assetto del sistema e segnatamente sugli organi e sui meccanismi di garanzia. La maggioranza del 55 per cento ottenuta attraverso il premio consentirebbe di eleggere il Presidente della Repubblica e di modificare la Costituzione senza coinvolgimento della minoranza, e le offrirebbe un peso decisivo anche nell'elezione dei cinque giudici costituzionali di spettanza Parlamentare;
- ancora, la necessità di un raccordo con la previsione all'art. 57 Cost. dell'elezione su base regionale del Senato

Ancora una volta, dunque, e tanto più in questo ambito, mi permetto di sottolineare l'opportunità di riflettere sulla necessità – e sulle modalità – di coordinamento dell'intervento di riforma previsto con il complessivo contesto costituzionale al fine di mantenerne i fondamentali equilibri.