

Audizioni Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 9 gennaio 2024,
sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante
“Introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri”¹

Prof. Jens Woelk

Ordinario di diritto costituzionale comparato presso l’Università di Trento

Ringrazio il Presidente, le Senatrici e i Senatori per l’invito a tenere questa audizione.

1. Premessa

Il disegno di legge costituzionale in questione interviene nella forma di governo che è un **sistema**, caratterizzato dalla separazione dei poteri (rigida nella forma di governo presidenziale, meno in quella parlamentare) e comunque da **checks and balances**, pesi e contrappesi che determinano gli **equilibri** fra parlamento, governo e presidente. Si tratta dunque di un sistema articolato costituito da elementi essenziali, caratteristici (determinati e disciplinati nella Costituzione) e da altri elementi accessori, di supporti (in parte nella Costituzione, in parte lasciati al legislatore ordinario, in parte dovuti al contesto politico e culturale).

Il disegno di legge costituzionale viene presentato come un **intervento limitato** (e lo è, almeno per il numero degli articoli), **ma in realtà incide fortemente** (come intenzioni e probabile impatto) sugli elementi essenziali, cioè caratteristici del sistema della forma di governo. Inevitabilmente, l’intervento su **un** solo elemento essenziale provocherà cambiamenti per tutto il sistema e i suoi equilibri. Ed è proprio questa l’intenzione del ddl, come espressa nei suoi **obiettivi** che esprimono la ratio dell’intervento, chiarita nella relazione al ddl 935: “offrire soluzione a problematiche risalenti della forma di governo italiana, cioè instabilità dei Governi, la eterogeneità e volatilità delle maggioranze, il transfughismo parlamentare”. Tali obiettivi sono più che condivisibili e in passato ci sono stati vari tentativi in tal senso.

Nel mio breve intervento cercherò di valutare l’impatto del prospettato rafforzamento del Presidente del Consiglio (PdC) sia sui tre attori istituzionali della forma di governo – Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica (PdR) – sia sugli equilibri fra questi tre attori, facendo qualche riferimento alle soluzioni adottate da un’altra forma di governo molto razionalizzata, quella tedesca, che ha puntato molto sulla stabilità come cura ai mali del passato. Inizierò con il governo e il suo capo (che costituiscono il focus della proposta di riforma), per passare al Presidente della Repubblica (sotto il profilo degli equilibri fra governo e presidenza), concludendo con alcune osservazioni sulle conseguenze della prospettata riforma per il Parlamento.

2. (Capo di) Governo

Innanzitutto, penso che la scelta di una FdG (forma di governo) particolare dovrebbe esprimersi anche nel nome: per la Germania ci si riferisce al “cancellierato”, in Italia già si parla del “premierato” nei media, per caratterizzare la riforma, ma non nel testo del disegno di legge costituzionale. Per chiamare le cose con il proprio nome, di conseguenza, sarebbe appropriato la denominazione “Primo Ministro” al posto di “Presidente di Consiglio” che suggerisce invece una forte continuità con la situazione attuale.

¹ A.S. 935 “Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica”.

Tale continuità sembra invece non esserci per via dell'intervento forte che introduce delle **garanzie costituzionali e rigide** a favore dell'esecutivo: l'elezione diretta del PdC, la durata quinquennale del mandato con la garanzia della continuità (attraverso una norma "anti ribaltone") assieme al premio di maggioranza del 55% per le liste collegate.

Per contro, in Germania, la stabilità è lasciata in larga parte ai partiti e alla loro interazione: alle elezioni i partiti corrono in modo separato e le coalizioni si formano soltanto dopo le elezioni stipulando un dettagliato accordo di coalizione, con la convenzione che il candidato di punta del partito maggiore diventi Cancelliere. L'investitura del governo avviene, infatti, in Parlamento attraverso l'elezione del Cancelliere ("senza dibattito" perché la Legge fondamentale presuppone un accordo fra i partiti vincitori) su proposta del Presidente federale. In ogni caso, la scelta di quest'ultimo risulta limitata in quanto vincolata dal rispetto dell'esito delle elezioni. La formazione di coalizione prima e del governo poi, è pertanto nelle mani dei partiti. Questo vale anche per la formazione del governo: la (proposta di) nomina dei ministri fa parte dei poteri del Cancelliere, anche se la nomina formale spetta al Presidente federale, e avviene pertanto dopo l'elezione del Cancelliere. In realtà è già determinata nell'accordo di coalizione che, dopo aver deciso in modo articolato e dettagliato il programma di governo della coalizione, determina anche la compagine governativa.

Rispetto a tale contesto, la soluzione proposta dal ddl con l'elezione diretta e le garanzie rigide mi pare un **corsetto esterno**. Sarà sufficiente per disciplinare, sempre dall'esterno, i partiti politici e le coalizioni preelettorali e per creare e preservare maggioranze solide e coalizioni coese? E un programma di governo scritto prima delle elezioni potrà essere una base sufficiente per una politica di governo per un mandato intero di 5 anni? (In Germania il programma si scrive solo dopo le elezioni, in base al risultato, e le legislature durano soltanto 4 anni!)

Inoltre, mi pare almeno contraddittorio che il ddl preveda, oltre l'elezione diretta, anche **la fiducia iniziale**. È chiaro che soltanto il Presidente sarà eletto direttamente e non tutto l'esecutivo e quindi è necessaria una conferma dell'organo collettivo; non vedo nessun vantaggio in tale processo, anzi, piuttosto mi pare una complicazione avere bisogno di due percorsi di legittimazione paralleli e diversi.

Sorprendentemente, non si utilizza l'occasione della riforma per dare più poteri e **poteri reali** al Presidente eletto, come se bastasse la legittimazione popolare al posto di una posizione gerarchicamente superiore nei confronti dei ministri. Per giustificare appieno il prospettato cambiamento e la denominazione "Primo Ministro" (ma forse evitarla è proprio intenzionale e, in un certo senso, perfino onesto) si dovrebbe anche rafforzare la sua posizione prevenendo soprattutto, come nel modello tedesco, il potere di (proposta di) nomina e di revoca dei ministri nonché quello di decidere le linee guida della politica governativa (importante per i governi di coalizione). Oltre che nella razionalizzazione della nascita e della fine del governo sta proprio in questi poteri l'essenza della personalizzazione della forma di governo tedesca: il governo è il Cancelliere. Tale identità fra Cancelliere (che è responsabile verso l'esterno) e governo rende superflua una fiducia iniziale.

L'ordinamento costituzionale tedesco è caratterizzato, com'è noto, anche da una **razionalizzazione delle crisi e della fine del governo**: per raggiungere lo stesso obiettivo del ddl, quello della stabilità del governo, il sistema tedesco fa ricorso soprattutto a due meccanismi che possono essere considerati alternative valide al sistema di garanzie rigide contenute nel disegno di legge costituzionale. La stabilità della maggioranza politica e della coalizione di governo viene garantita sia dalla sfiducia costruttiva (solo del Cancelliere e non dei singoli ministri) sia dalla questione di fiducia, strumento raramente utilizzato nella prassi, per disciplinare la propria maggioranza. Mentre la prima

comporta la sostituzione del Cancelliere e del governo se si forma un'altra maggioranza nello stesso Parlamento (avvenuto solo tre volte nella storia della Repubblica federale), solo la seconda potrà portare ad uno scioglimento del Bundestag da parte del Presidente federale. Vale la pena ricordare un altro elemento utile per valutare la prospettata riforma italiana, cioè la differenziazione fra le due camere: la fiducia viene posta solo nei confronti del solo Bundestag, e non della seconda camera (Bundesrat).

Vorrei esprimere qualche perplessità anche a proposito della disciplina della **clausola "anti-ribaltone"**. Mi pare che le condizioni della nomina del PdC "subentrante" (il vincolo all'attuazione dell'indirizzo politico e agli impegni programmatici del primo Presidente, quello eletto) potrebbero contrastare con la flessibilità necessaria per superare una crisi politica grave, a prescindere della sostituzione del Presidente eletto. Inoltre, il PdC "numero 2" sarà paradossalmente investito di maggiore forza politica a causa dell'applicazione della regola del *simul stabunt simul cadent* prevista per il suo mandato. Tale prospettiva potrebbe perfino indurre il Presidente eletto a cercare la seconda nomina per eliminare il rischio di sostituzione e rafforzare ulteriormente la sua posizione politica nei confronti della propria maggioranza. Potrebbe quindi pertanto profilarsi una maggiore conflittualità all'interno della maggioranza, proprio nel mezzo di una crisi politica.

3. Presidente della Repubblica

Come garante del sistema complessivo, il Presidente della Repubblica esercita una fondamentale **funzione di riserva**, in particolare in situazioni di crisi e malfunzionamento del sistema, ma anche per quanto riguarda l'autorizzazione alla decretazione legislativa del governo. Pertanto, è prevista una sua forte legittimazione attraverso l'elezione, anche se indiretta, da parte del Parlamento in composizione allargata. Tale funzione verrà non solo fortemente limitata dalla rigidità con cui il ddl blinda la maggioranza delle elezioni e l'esecutivo (togliendo ogni ruolo sostanziale a riguardo al PdR), ma anche dalla diversa qualità di legittimazione di fronte ad un Presidente del Consiglio eletto direttamente dagli elettori.

Dopo la disastrosa esperienza della fine della Repubblica di Weimar, la razionalizzazione della forma di governo **in Germania** si è estesa anche al ruolo del Presidente, ridimensionando i suoi poteri e abolendo la decretazione d'urgenza (non esistono atti governativi aventi forza di legge nell'ordinamento tedesco); di conseguenza, non è (più) prevista l'elezione diretta del Presidente, ma una sua forte legittimazione attraverso l'elezione di un organo ad hoc che comprenda tutti i deputati del Parlamento e rappresentanti dei Parlamenti dei Länder (quindi la rappresentanza democratica e quella federale). È vero che il Presidente federale ha un ruolo più rappresentativo nella gestione 'ordinaria' della vita istituzionale e politica (viene perfino descritto come "notaio" di Stato nella manualistica). Tuttavia, egli svolge un **ruolo importante di riserva nelle crisi politiche** (sia iniziali, se non si riesce a formare un governo – art. 63 c.4 Legge fondamentale, sia successive, in seguito alla questione di fiducia in cui il Cancelliere in carica non ottiene una maggioranza assoluta dei membri – art. 68 Legge fondamentale), in cui gli spetta comunque una notevole discrezionalità riguardo allo scioglimento del Parlamento, rafforzata ulteriormente dalla previsione dell'emergenza legislativa (art. 81 Legge fondamentale) che permette ad un governo di minoranza di rimanere in carica per ulteriori sei mesi adottando comunque determinati disegni di legge (ad oggi non è mai stata dichiarata un'emergenza legislativa).

4. Parlamento

È evidente che il disegno di legge costituzionale sposta gli equilibri nel sistema complessivo verso l'esecutivo; è proprio questo il suo obiettivo. Riporta però alcune criticità che riguardano il Parlamento. Condivido le perplessità espresse già da altri rispetto al **premio di maggioranza**:

Innanzitutto, non pare opportuno disciplinare in Costituzione un elemento puntuale del sistema elettorale, che per la sua centralità condiziona fortemente la scelta dei sistemi elettorali, nonostante sembri almeno in teoria possibile raggiungere l'obiettivo di costituire una maggioranza stabile anche con il sistema maggioritario o con il doppio turno con ballottaggio. Ma soprattutto, manca l'indicazione di una **soglia minima** per l'assegnazione del premio, e ciò desta diverse preoccupazioni. Non mi soffermo su questo punto già messo in evidenza da tanti altri auditi prima di me. E perché la Germania, con il suo sistema elettorale proporzionale, non costituisce un modello utile per l'attuazione della prospettata riforma, anche a causa delle differenze nella disciplina e nella struttura dei partiti politici.

Vorrei aggiungere, sempre per quanto riguarda l'impatto sul Parlamento, che da decenni si critica l'eccessivo rafforzamento del governo ai danni del Parlamento attraverso l'abuso dei decreti, delle fiducie a ripetizione, di un monocameralismo di fatto, dei maxi emendamenti governativi e altro ancora. Il disegno di legge costituzionale rafforza ulteriormente l'esecutivo blindando la maggioranza parlamentare. Di fronte ad un tale rafforzamento **mancano** del tutto dei **contrappesi**.

In una logica di sistema dovrebbe essere invece il momento buono per prevedere, ad esempio particolari **diritti per l'opposizione** (ad esempio un ricorso alla Corte costituzionale da parte di un gruppo di parlamentari per un controllo in astratto di una legge). In ogni caso dovrebbe essere considerato l'effetto del premio di maggioranza sulle **maggioranze qualificate** per l'elezione del Presidente della Repubblica e degli organi di garanzia, nonché per le modifiche costituzionali che altrimenti non sono più garanzie per via della necessaria inclusione (di parti) dell'opposizione. Inoltre, si potrebbe affrontare l'eterno tema della **differenziazione delle camere** limitando ad una sola camera il rapporto fiduciario e creando contrappesi nuovi e diversi, ad esempio attraverso la tanto discussa trasformazione della seconda camera in una camera di rappresentanza delle Regioni. Una camera di partecipazione e confronto diretto con le Regioni sarebbe auspicabile, sempre in una logica di 'sistema' e come elemento di loro integrazione, in vista della prospettata riforma sul regionalismo differenziato.

Infatti, **interventi compensativi** appaiono **necessari** per rafforzare il Parlamento, sempre in una logica di sistema, con l'obiettivo di riequilibrare l'architettura generale della forma di governo e di garantire un ruolo centrale al Parlamento come contrappeso in un sistema di democrazia pluralista. La prevalentemente triste esperienza dei Consigli regionali dopo l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni rappresenta il rischio che corrono le assemblee legislative, se escluse spesso dai circuiti decisionali.

5. Attuazione

Infine, tanto si dovrà – e si potrebbe – fare, naturalmente, nella fase di **attuazione**. A partire dalle necessarie modifiche della legge elettorale. L'attuazione è il tallone d'Achille di qualsiasi riforma, a maggior ragione se non c'è stata condivisione o convergenza nella sua adozione. L'esperienza a riguardo, con le riforme a "colpi di maggioranza" nel recente passato, rimaste a metà, dovrebbe avercelo insegnato.

Per chiudere vorrei fare riferimento ad un concetto tedesco espresso dal verbo "*verschlimmbessern*", una combinazione di due opposti – peggiorare e migliorare. Volendo migliorare una situazione, si mettono in atto misure che in realtà la peggiorano, nonostante le migliori intenzioni. Potrebbe essere un rischio di questa proposta di riforma costituzionale, se rimane tale.

Risposta alla domanda sul ruolo dei partiti in Germania:

In Germania, un elemento accessorio che contribuisce alla stabilità del sistema partitico, è la disciplina legislativa dell'organizzazione interna e del finanziamento pubblico dei partiti. Essi devono garantire "serietà" (impegno duraturo nelle elezioni), trasparenza e partecipazione effettiva degli iscritti.

Tali regole ammorbidiscono anche alcune rigidità del sistema elettorale, come le liste rigide, perché i candidati devono essere approvati dagli iscritti o loro rappresentanti nei congressi di partito, non solo dalle segreterie. Lo stesso vale, dopo le elezioni, per il programma di coalizione (su cui si basa il programma di governo) che deve essere ratificato da un congresso, un'assemblea o in via referendaria dagli iscritti al partito.

Inoltre, c'è la garanzia di una forte rappresentanza sul territorio, perché nel sistema elettorale proporzionale "personalizzato", ogni votante dispone di due voti: il "primo voto" va al candidato del collegio elettorale (parte maggioritaria), mentre il "secondo voto", determinante per il risultato complessivo (parte proporzionale), va alla lista di un partito (non esistono le coalizioni preelettorali alle quali non si potrebbero applicare le regole legislative sui partiti). I partiti determinano un loro "*Spitzenkandidat*" (candidato cancelliere); è pertanto predeterminato dai votanti chi diventa Cancelliere, grazie alla convenzione che prevede la nomina del candidato del partito che ha ottenuto il maggior numero di voti all'interno di una coalizione.

Per un maggior approfondimento sul sistema tedesco, si rinvia al volume Francesco Palermo e Jens Woelk, Germania, il Mulino, Bologna 2022 (in particolare al capitolo 5, "La forma di governo", pp. 67-86).