

AUDIZIONE C. 1354 Boschi e C. 1921 Governo (Premierato)

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

18 luglio 2024

Prof.ssa Ines Ciolli

(Professoressa Associata di Diritto Costituzionale- Università Sapienza di Roma)

1. Ringrazio la Commissione per l'invito, che è per me un onore.

Partirei da una considerazione generale per poi scendere nel dettaglio e sottolineare qualche punto nevralgico del testo approvato in I lettura al Senato.

Molti studiosi (per tutti, M. A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet (a cura di), *Constitutional democracy in crisis?*, New York, 2018), quando illustrano il fenomeno della cosiddetta regressione democratica (*democratic backsliding*), fanno cenno a una serie di sintomi comuni a tutte le democrazie rappresentative in crisi e tra questi ne individuano tre particolarmente rilevanti e incisivi:

1) la tendenza a modificare con una certa frequenza il testo della Costituzione, ormai alla mercé della maggioranza di turno, che ambisce a stabilire le regole del gioco. L'effetto prodotto è lo svilimento della rigidità costituzionale, oltre che la percezione di una Carta che non rappresenta più una tavola di valori supremi condivisi;

2) il costante tentativo di contrastare la centralità del Parlamento e le caratteristiche proprie della democrazia rappresentativa, favorendo invece forme di democrazia diretta e di democrazia elettorale;

3) la volontà di dare attuazione a meccanismi giuridici che rafforzino la personalizzazione della politica e la conseguente verticalizzazione interna alle istituzioni politiche, in special modo in seno agli esecutivi (T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics A Comparative Study of Modern Democracies, Comparative Politics*, Oxford, 2005).

Non pare un caso fortuito il fatto che la riforma costituzionale in oggetto condivida quasi per intero quel quadro generale: emerge in essa il tentativo di stravolgere la forma di governo parlamentare, considerata ormai superata, mediante una revisione costituzionale a misura delle esigenze e delle preferenze della maggioranza proponente la riforma; la volontà di circoscrivere il Parlamento e di capovolgere i rapporti tra le assemblee e il Governo conferendo al Presidente del Consiglio un ruolo trainante rispetto alle Camere; si evidenzia la volontà di prevedere un'elezione diretta a suffragio universale di un organo monocratico, lo stesso Presidente, che è sempre foriera di derive plebiscitarie.

Aggiungerei qualche riflessione sulla specificità del sistema costituzionale italiana che prevede poche figure monocratiche per motivi storici e costituzionali e che sono chiamate a svolgere un ruolo di garanzia (il Presidente della Repubblica) o di mediazione politica (il Presidente del consiglio), riservando agli organi collegiali le funzioni decisionali.

Modificare l'equilibrio tra gli organi costituzionali comporta una incisiva trasformazione della forma di governo e persino della forma di stato: la *primauté* del Parlamento è messa in discussione nel progetto di riforma, come pure si evidenzia la mancanza di seri contrappesi alla centralità del Presidente del Consiglio elettivo; si tratta di elementi che si prestano a seri motivi di riflessione in merito al cambiamento in atto e agli effetti complessivi che la riforma potrà apportare, con ricadute che si riveleranno ben più ampie di quelle che si possono attendere dalla modifica diretta degli articoli (peraltro ormai non pochi) esplicitamente toccati dalla revisione.

Anche se il progetto di revisione è stata a lungo discusso in Senato e il dibattito ha ormai virato sulla scelta della formula elettorale da adottare, mi permetto di rimettere al centro della discussione l'elezione diretta e a suffragio universale del Presidente del Consiglio, che mi pare il punto nodale della riforma; questo anche per il fatto che questo punto della riforma non giova nemmeno a coloro che difendono un ruolo forte del Presidente del Consiglio perché ritengo non vi sia un collegamento stretto tra elezione diretta e rafforzamento del suo ruolo e delle sue competenze, visto che la sua centralità è già stata conquistata a Costituzione invariata e dato che tale rafforzamento è avvenuto attraverso fonti primarie e per via di prassi; si pensi alla normativa sul PNRR e sull'istituzione di cabine di regia, che hanno progressivamente accentrato le funzioni decisionali in capo al Presidente del Consiglio (dal d.l. n. 77 del 2021 al d.l. n. 13 del 2023), esautorando la collegialità dello stesso Governo; si pensi anche al ruolo sempre più incisivo ed esteso che il Presidente del Consiglio si è ritagliato in politica estera e nelle sedi decisionali dell'Unione europea; si pensi anche all'adozione di fonti proprie e autonome quali i dPCM che ne rafforzano l'azione anche dal punto di vista normativo.

Non condivido questa tendenza all'accentramento e alla verticalizzazione delle funzioni, ma non si può negare l'evidenza, né il fatto che questo organo costituzionale gode già di una fortissima centralità.

E allora, quale ulteriore consolidamento ci si aspetta dall'elezione diretta? Essa sottrae molto in termini di pluralismo e di decisione democratica e aggiunge poco in termini di legittimazione del Presidente del Consiglio: non è scontato che quest'ultimo per il sol fatto di essere eletto a suffragio universale diretto sia automaticamente posto nella condizione di superare la frammentazione politica e partitica e di godere di una così ampia legittimazione da unificare la sua stessa maggioranza; la stabilità e l'omogeneità di quest'ultima e del governo sono il frutto di altri complessi fattori soprattutto di natura politica.

In altre parole, per consolidare il ruolo e la centralità del Presidente del Consiglio, l'elezione diretta sembra del tutto superflua; invece, l'elezione diretta incide su tutti gli altri organi costituzionali in modo dirompente e devastante perché al confronto con il Vertice dell'esecutivo essi risultano sviliti nelle funzioni e nella legittimazione. Penso in particolare alle Camere e al Presidente della Repubblica.

2. Entro ora nel vivo del testo.

Si è parlato poco dell'abrogazione della norma dell'art. 59 Cost. che prevede la nomina da parte del Presidente della Repubblica dei 5 senatori a vita. Una Nazione che si ritiene tale, ovvero che condivide una storia e un'identità dovrebbe al contrario coltivare e valorizzare i senatori a vita che rappresentano un esempio nei vari campi dell'arte e della cultura e della politica e che contribuiscono a tessere le ragioni dell'unità nazionale intorno a ideali comuni.

Ragionare solo su numeri e sul fatto che a seguito della riduzione del numero dei parlamentari i 5 senatori possano giocare un ruolo politico rilevante, distoglie l'attenzione sui molti aspetti positivi che la loro presenza produce; trattandosi di personalità di particolare rilievo essi partecipano attivamente al rinnovamento e al consolidamento di valori repubblicani unificanti per la comunità politica nazionale.

3. Il ruolo del Presidente della Repubblica è al centro delle modifiche apportate agli artt. 83, 88, 89 Cost.

Nel testo della riforma il suo ruolo è ridimensionato soprattutto nei rapporti con il Governo. L'elezione diretta del premier contrae la funzione di garanzia del Capo dello Stato, che infatti è chiamato solo a conferire l'incarico al Presidente del Consiglio, come atto dovuto successivo alle elezioni. Anche lo scioglimento è in gran parte dei casi previsti dal testo della riforma come un atto dovuto e in tal modo ci si priva di quel ruolo di garanzia a tutto tondo che il Capo dello Stato esercita e che in più occasioni ha contribuito a dipanare crisi di un certo rilievo, grazie alla sua capacità di interpretare il contesto istituzionale in modo aderente alla

Costituzione, sì che gli stessi partiti politici potevano affidarsi a un garante *super partes* per superare momenti di impasse, sempre dannosi per le istituzioni e il Paese.

E invece si procede ridimensionando fortemente il ruolo del Presidente della Repubblica per quel che attiene agli atti di nomina e di scioglimento, quest'ultimo soprattutto irrigidito da meccanismi automatici che lo trasformano in atto dovuto.

Si deve inoltre rimarcare che risulta incongrua, rispetto a questa logica di ridimensionamento, la previsione di privare alcuni atti del Presidente della Repubblica della controfirma, conferendogli margini di discrezionalità che mal si conciliano anche con la sua attuale natura di garante della Costituzione, privo di responsabilità politica. Proprio per scongiurare queste ambiguità la Corte costituzionale nella sent. n. 200 del 2016 aveva sì riconosciuto la grazia come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, ma precisando che si trattava di un potere circoscritto a finalità umanitarie e non politiche.

Nel testo licenziato dal Senato, all'art. 4 del Progetto di legge (che modifica l'art. 89 Cost.) si prevede che anche l'atto di nomina del Presidente del Consiglio sia privo di controfirma.

In realtà si tratta più precisamente di un incarico, come lo stesso testo chiarisce all'art. 5 u.c., (che modifica l'art. 92 Cost.), visto che il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale.

Tuttavia, la questione si rivela ben più complessa quando l'"incarico" è conferito «al parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio», a seguito di dimissioni del Premier eletto o a seguito di suo impedimento o decadenza. Il "delfino" non è eletto e non è nemmeno chiaro quale sia la procedura che approda a una sua selezione: in tal caso non si può parlare – a mio avviso – di incarico (come nell'art. 7 u. c. del progetto, che modifica l'art. 94 Cost.), ma di nomina perché riemerge una certa discrezionalità del Presidente della Repubblica. Anzi, non è escluso che in questo contesto, il Capo dello Stato, magari sorretto da una maggioranza diversa da quella uscita dalle urne (il Premier eletto o ha rassegnato le dimissioni, oppure ha impedimenti e la sua maggioranza iniziale potrebbe non essere più così coesa) potrebbe nominare un "secondo" più vicino a lui.

4. Le modifiche all'art. 92 Cost costituiscono il cuore della riforma perché contengono le norme sull'elezione diretta che stravolge le dinamiche della forma di governo e l'equilibrio dei poteri, essendo l'organo Presidente del Consiglio del tutto sbilanciato rispetto al Parlamento, al Presidente della Repubblica e al suo stesso Governo.

La modifica costituzionale interviene su un processo che in una certa misura è già presente nella prassi, ovvero la centralità dell'Esecutivo che già oggi, a Costituzione invariata, inverte i poli del rapporto fiduciario. Già al momento dell'elezione del Premier e delle Camere, per come prospettata dal testo di revisione, questa primazia dell'Esecutivo, anzi del suo Vertice, è ben delineata: si tratta di momenti elettorali contestuali ai due organi costituzionali, che condividono la stessa formula elettorale e lo stesso premio di maggioranza (art. 5 del testo della I Commissione del Senato). L'effetto di "trascinamento" che l'elezione dell'organo monocratico potrà suscitare sulle Camere sembra palese, vista la sua natura plebiscitaria. Il rapporto fiduciario interverrebbe su un quadro che ha già stabilito le gerarchie sostanziali, rafforzate dal fatto che la legittimazione popolare ottenuta dal Presidente del Consiglio con l'elezione diretta prevarrebbe sostanzialmente sul rapporto fiduciario; lo dimostra il fatto che il testo della riforma prevede che sia conferito un secondo incarico al Presidente del Consiglio eletto anche quando questi non abbia ottenuto la fiducia delle Camere o anche quando sia stato oggetto di una mozione di sfiducia; essendo elettivo ed essendo considerata la volontà popolare diretta prevalente su quella rappresentativa, si concede una seconda *chance* a chi è considerato più rappresentativo (secondo il progetto di revisione), svilendo però il Parlamento e offuscando la sua centralità.

Tale concezione, che vede il Premier al centro della forma di governo parlamentare e in definitiva come organo maggiormente rappresentativo rispetto alle Camere, stravolge alla

base il modello di democrazia rappresentativa definito in Costituzione all'art. 1 e incide sulla "forma repubblicana", che l'art. 139 Cost. sottrae alla revisione costituzionale.

4.1 Anche all'interno dell'organo Governo l'elezione del Presidente del Consiglio comporterà non pochi problemi.

Al momento dell'elezione diretta questi presenterà un proprio programma elettorale che inevitabilmente finirà per influenzare l'elaborazione del programma di governo sia al momento del conferimento della fiducia, sia successivamente in sede di elaborazione dell'indirizzo politico. La collegialità del Governo, che è uno dei tratti salienti della nostra forma di governo, sarebbe messa in discussione e verrebbe inevitabilmente sostituita da una conduzione accentrata del Consiglio dei ministri e per di più in un contesto come quello italiano che non può ignorare la costante di governi divisi e di coalizione frammentate; in altre parole, non sarà facile dirigere la politica generale pur essendo il Presidente del Consiglio elettivo e *primus* all'interno della compagine governativa.

Inoltre, pensare di consolidare le coalizioni di Governo mediante il premio di maggioranza confidando che ciò assicuri stabilità è una ipotesi che non tiene conto del fatto che nel nostro Paese i premi non hanno mai prodotto coalizioni omogenee e stabili, ma hanno dato seguito a meri cartelli elettorali, pronti a disfarsi nel momento successivo alle elezioni.

Inoltre, rinunciare alla centralità dell'organo collegiale e conferire a un organo monocratico una posizione di vertice all'interno del Governo potrebbe produrre un effetto perverso non secondario: all'accentramento del potere decisionale nelle mani del leader potrebbe corrispondere un vecchio modello di Governo, conosciuto negli Anni Ottanta e Novanta del secolo scorso e connotato da una forte multipolarità diseguale. I Ministri per compensare la perdita di potere decisionale all'interno del Consiglio dei Ministri potrebbero voler convogliare il loro potere nei propri dicasteri, dei quali sono i soli responsabili. In altri termini, venendo a mancare lo spazio della collegialità, che costituisce anche la sede idonea a comporre collettivamente le divergenze politiche al fine di modellare un indirizzo politico omogeneo, si potrebbero aprire spazi per politiche ministeriali autonome e disarticolate, difficili da gestire persino per un leader dotato di una legittimazione popolare. È pur vero che quest'ultimo godrebbe (indirettamente) di un potere di revoca che può brandire nei confronti dei singoli Ministri, ma si tratterebbe di un potere da utilizzare in casi estremi e non come normale strumento di conciliazione, soprattutto quando la multipolarità diventa diffusa ed estesa a più Ministri. Insomma, resta necessaria la collegialità e l'attività di mediazione che il Presidente del consiglio può e deve svolgere per tenere insieme la sua coalizione di governo e per favorire politiche condivise ben più che una gerarchia all'interno del Consiglio dei ministri.

4.2 A proposito del potere di revoca dei Ministri, la Commissione affari costituzionali del Senato lo ha introdotto con un emendamento, prevedendo ora il potere di revoca dei Ministri in capo al Presidente della Repubblica. A fronte di un Presidente del Consiglio elettivo affidare il potere di revoca al Capo dello Stato potrebbe portare a diversi conflitti tra i due organi costituzionali.

4.3 Pur non condividendo, per i motivi che ho addotto, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, mi limito a osservare come questa elezione sia fortemente problematica. La contestualità con l'elezione del Parlamento pone un problema di violazione dello stesso art. 1 Cost.; il voto degli italiani all'estero pone problemi sia teorici, sia pratici molto seri, del resto alcuni già evidenziati dalla dottrina per le elezioni parlamentari (segretezza del voto, eguaglianza del voto, voto consapevole perché il legame con la madrepatria è spesso assai labile). La previsione in Costituzione di premi di maggioranza, anche senza fare menzione del *quantum*, com'era nel testo iniziale, irrigidisce il sistema elettorale e il sistema politico e nega qualunque evoluzione futura dello stesso, quando gli assetti politici potrebbero mutare anche in modo incisivo. Ciò era già chiaro ai Costituenti il sistema elettorale deve essere lasciato

alla libera contrattazione delle forze politiche, come è stato più volte ribadito anche dalla Commissione di Venezia, che raccomanda di inserire nei testi costituzionali solo i principi fondamentali del sistema elettorale (lo aveva già ricordato nella sua audizione al Senato nel novembre scorso la Presidente emerita della Corte costituzionale, Prof.ssa Marta Cartabia).

5. Le modifiche all'art. 94 Cost costituiscono uno dei cardini della riforma, ma anche uno dei suoi punti critici. A dire il vero, anche a seguito degli emendamenti presentati soprattutto dallo stesso Governo, il contenuto resta ambiguo e a volte contraddittorio, soprattutto in merito allo scioglimento parlamentare.

La razionalizzazione che interviene attraverso le diverse forme di scioglimento parlamentare previste dal testo ora licenziato dalla I Commissione Affari costituzionali del Senato costringe il Parlamento a una posizione subordinata rispetto al Governo, poiché l'organo rappresentativo è sempre sotto la minaccia di dissoluzione. E se in caso di assenza della fiducia iniziale o di revoca della stessa a seguito di una mozione di sfiducia è previsto uno scioglimento quasi automatico delle Camere, nel caso di altre dimissioni, comprese quelle a seguito di un voto sfavorevole delle Camere su una questione di fiducia, è il ruolo del Presidente del Consiglio quello centrale e dirimente: può proporre lo scioglimento al Capo dello Stato, oppure può -per una sola volta- ottenere nuovamente l'incarico, o come ultima opzione il Capo dello Stato, può/deve conferirlo a un "parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio sfiduciato". Sul punto mi sono già soffermata, aggiungo però che trattandosi dell'alternativa non elettiva al Presidente del Consiglio, il testo della riforma deve essere più chiaro in merito alla sua scelta anche per evitare che prevalga un legame meramente personale con il Premier eletto. E se il Presidente della Repubblica può far leva sul "secondo" per creare un Governo in alternativa a quello formato a seguito delle elezioni, non è esclusa nemmeno l'ipotesi che il "delfino" possa favorire la creazione di una diversa maggioranza.

Non è impossibile preordinare una staffetta tra due leader della stessa maggioranza; anche dopo gli emendamenti apportati al Senato, l'eventuale "ribaltone" può ancora verificarsi.

È necessario tenere in conto anche dell'ipotesi che un partito della maggioranza voti contro una questione di fiducia preparando un "agguato" al proprio Governo quando il Presidente del Consiglio abbia già esercitato la facoltà di ripresentarsi alle Camere (per una sola volta, come prevede art. 7, penultimo comma, del testo licenziato dal Senato) e sfruttando l'occasione dell'entrata in campo del parlamentare collegato al Premier.

Quel che emerge è che il testo è ambiguo e si presta a varie "trappole" ma quel che è più evidente è che l'instabilità dei governi non si combatte con dettagliate e rigide previsioni costituzionali che semmai la incentivano. La promessa di eradicare dal sistema politico italiano instabilità e trasfughismo parlamentare non può essere mantenuta, anche perché non è attraverso i meccanismi giuridici che si possono scongiurare questi fenomeni. La qualità della classe politica e il rispetto delle regole alle quali essa è sottoposta sono il frutto di un processo culturale, etico e politico che dà vita a convenzioni costituzionali o almeno ad accordi tra i partiti, ma senza che questo arrivi a coinvolgere la Carta costituzionale.

5.1 Quanto allo scioglimento, aggiungo che nella maggior parte dei casi si è adottato lo schema rigido del "*simul stabunt simul cadent*", finora utilizzato (e criticato) solo a livello regionale. È uno strumento al quale manca la flessibilità necessaria al funzionamento delle forme di governo parlamentare, dotate di una naturale elasticità che ne ha decretato il successo e la diffusione. Quando non è automatico lo scioglimento è in gran parte pilotato dal Presidente del Consiglio (art. 94, comma 7 del progetto) (anche se resta una prerogativa formalmente del attribuita al Capo dello Stato) e in tal modo il Presidente del Consiglio esercita anche un controllo sulla durata della legislatura. È un altro elemento di disequilibrio che pone in contrasto il vertice di Palazzo Chigi e gli altri organi costituzionali, scenario che può rivelarsi

pericoloso e dannoso quando si cerca la stabilità e la leale collaborazione tra le istituzioni al fine di garantire una democrazia solida e capace di fronteggiare fenomeni mondiali di particolare importanza, quali i cambiamenti climatici, le disuguaglianze, la povertà.