

I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera dei deputati

Audizione di Daria de Pretis
Vicepresidente emerita della Corte costituzionale
Professoressa emerita di diritto amministrativo nell'Università di Trento,

Sui disegni di legge n. 1354 (Boschi e altri) e n. 1921 (Governo) approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di modifiche alla Parte II della Costituzione

Roma, 17 giugno 2025

Ringrazio il Presidente e i Senatori componenti della Commissione per avermi invitata a questa audizione informale sul progetto di legge costituzionale C. 1354 cost. Boschi e sul disegno di legge C. 1921 cost. Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di modifiche alla Parte II della Costituzione in tema di elezione diretta del Presidente del Consiglio. Preciso che li considererò entrambi per quanto riguarda l'impostazione generale, e che mi soffermerò in particolare su alcuni aspetti del disegno di legge proposto dal Governo e già approvato in prima deliberazione dal Senato.

1. Alla luce dell'esperienza, sia storica delle vicende istituzionali del nostro Paese, che contingente della vita politica e 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 condivisibili. Mi riferisco per comodità agli obiettivi enunciati nella relazione all'originario ddl 935 che dichiaratamente si propone di offrire soluzione all'instabilità del Governo, all'eterogeneità e volatilità delle maggioranze e al "transfughismo parlamentare", con le conseguenze che ciò produrrebbe in campo economico e sociale, e dunque sulla vita dei cittadini. A questi obiettivi va aggiunto quello di favorire un riavvicinamento dei cittadini, soprattutto dei più giovani, alle istituzioni e al voto, coinvolgendoli su scelte che possono apparire più precise e concrete.

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 dell'urgenza di cercare 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 virtuosa 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, con i loro diversi e ben noti esiti.

E si tratta, ancora, di non trascurare l'insegnamento della nostra storia di riforme (o riforme mancate) 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 che qualsiasi riforma costituzionale ha bisogno di regola di una significativa opera di attuazione, che potrebbe trovarsi 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 applicativa.

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 al disegno di legge originario 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».

A dispetto di queste dichiarazioni e del carattere in effetti apparentemente ridotto, in termini “quantitativi”, dell'intervento sul testo vigente della Costituzione, la portata qualitativa dell'opzione per il premierato elettivo, la sua concreta disciplina e le conseguenze a tutto raggio sulla forma di governo, portano a interrogarsi sull'effettiva possibilità di configurare la scelta come minimale e in continuità con l'assetto della 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; o introducessero l'istituto della sfiducia costruttiva sul modello del cancellierato; o limitassero a una sola Camera il rapporto (e dunque il voto) di fiducia; o ancora 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.

La scelta del premierato elettivo, per quanto realizzata con pochi interventi sul testo costituzionale vigente e conservando il voto di fiducia parlamentare, 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, e come si combina con la nuova condizione «e salvo il premio su base nazionale previsto dall'articolo 92»?

Si tratta dunque di un "minimalismo" solo apparente e – mi permetto di osservare – in qualche misura insidioso in quanto il carattere volutamente "ridotto" dell'intervento trattiene dal prevedere meccanismi di compensazione, o di contestualizzazione, della scelta radicale operata, diretti a "riequilibrare" l'assetto generale, in quanto porterebbero a superare il dichiarato intento minimalista.

Il rischio di questo approccio, in altri termini, è che esso stesso, non mettendo in evidenza – e anzi minimizzando – la carica innovativa delle modifiche proposte e l'impatto sostanziale che determinano sul sistema complessivo dei pesi e contrappesi dell'architettura costituzionale, possa negare le esigenze di "ri-stabilizzazione" e di "ri-coordinamento" del sistema.

3. Ciò che credo debba essere colto come dato centrale dell'intervento – e con questo passo al secondo aspetto generale che vorrei brevemente sottolineare – è il mercato *spostamento dell'asse portante del sistema sull'esecutivo*, e segnatamente sulla figura del Presidente del Consiglio dei ministri, in particolare di fronte al – e a danno del – Parlamento.

Su questo aspetto i due testi in discussione si presentano sostanzialmente equivalenti: entrambi fanno leva sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Le differenze riguardano la maggiore radicalità del ddl n. 1354 (Boschi e altri) 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*.

Il ddl n. 1921 (Governo) mantiene invece alcuni significativi tratti del modello parlamentare 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. Con una serie di conseguenze e di incongruenze, già messe in luce anche nelle audizioni che hanno preceduto la mia, su alcune delle quali mi soffermo di seguito.

3. In entrambi i testi 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 dell'assegnazione di "una maggioranza di seggi" garantita in ciascuna Camera alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio (art. 92, terzo comma), su cui tornerò – finiscono per produrre effetti di *inedita primazia del Governo* e, ben al di là della legittima aspirazione alla sua stabilizzazione, finiscono per ridimensionare molto

il 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, soprattutto, dei Presidenti delle Regioni – che, fra l'altro, il ddl n. 1354 ricalca – per avvedersi degli esiti di sbilanciamento che l'elezione diretta del vertice monocratico dell'ente, se non accompagnata da adeguati contrappesi, inevitabilmente produce, incidendo sul ruolo delle assemblee elettive, soprattutto dei Consigli regionali dotati di importanti funzioni legislative e di bilancio. Effetti che l'estremo rafforzamento dell'esecutivo non di rado ha prodotto addirittura in danno degli stessi componenti della maggioranza nelle assemblee consiliari, allontanati, se non esclusi, dai circuiti decisionali in conseguenza 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 di sventare così i rischi che ne derivano, di compressione dei caratteri pluralistici che connotano il nostro sistema.

Penso fra l'altro all'esigenza di preservare, anche in questo nuovo contesto, le garanzie offerte dalla Costituzione a tutela delle minoranze, garanzie che a loro volta possono contribuire a superare la disaffezione e la scarsa partecipazione offrendo un'opportunità di avere voce. 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 quelle voci minoritarie, che oggi dovrebbero trovare il loro posto e un'adeguata "accoglienza" nel sistema costituzionale, grazie agli spazi che i meccanismi della rappresentanza e le dinamiche dell'attuale forma di governo assicurano. Voci che, di fronte a un così forte e pervasivo rafforzamento della maggioranza governativa, sia in quanto tale, sia – usando una formula che rende bene la dinamica che si verrebbe a determinare fra assemblea rappresentativa ed esecutivo – per "trascinamento" del livello parlamentare, rischiano di vedere affievolita l'effettiva possibilità di farsi sentire e di far valere un proprio peso, ancorché, appunto, minoritario.

Ricordo, come esempio significativo ma non certo unico fra i molti possibili, 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 un 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, che altro non sono se non l'espressione

concreta 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 nota ed è stata più volte ricordata la metafora della fisarmonica: il Presidente della Repubblica vede allargato il suo margine di intervento quando il sistema non è in grado di funzionare come dovrebbe, mentre lo spazio dei suoi poteri si riduce quando il regolare funzionamento 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, le disfunzioni che hanno fin a oggi richiesto e legittimato il suo interventismo risultino definitivamente superate, con la conseguenza che non avrebbe senso parlare di una riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica: si tratterebbe solo di ricondurli nell'alveo di un fisiologico funzionamento della loro dinamica.

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 una fisiologia così artificialmente “costruita”, attraverso i rigidi meccanismi di legittimazione elettiva e di (pretesa) 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 all'originario ddl governativo precisa di voler preservare al massimo grado – e 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 diversi 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, dunque, della quale potrebbe non essere prudente privarsi in una situazione nazionale e internazionale complessa e in rapidissimo cambiamento come l'attuale, nella quale circostanze ed evoluzioni imprevedibili non possono essere escluse nemmeno per il futuro più prossimo.

Le circostanze fattuali e gli stessi assetti istituzionali cambiano imprevedibilmente. E per questo loro mutare, anche architetture costituzionali che parevano particolarmente virtuose ed efficaci in termini di capacità garantire governabilità, di stabilizzare le relazioni interistituzionali e in particolare dell'esecutivo, inaspettatamente si rivelano fragili. Sistemi

come quello britannico, tedesco o francese, che, con formule diverse, si presentavano fino a poco tempo fa come modelli di stabilità dell'esecutivo, hanno conosciuto di recente turbolenze che non è bastato una formula costituzionale rodada a impedire. Mentre altri governi tradizionalmente più instabili offrono oggi, senza necessità di riforme, *performance* di stabilità mai sperimentate prima. Con il che risulta ancora una volta dimostrato che non sono le formule astratte, da sole, a determinare il buon funzionamento, e come sia velleitario pensare di garantire stabilità sbilanciando il rapporto fra i valori della rappresentanza e della governabilità a favore di quest'ultimo.

5. Poche parole, entrando nel merito della proposta governativa, su *alcuni aspetti* 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 sulla formazione del Governo che sulla sua "vita ordinaria".

Un aspetto che 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 (che si tratti di un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio); 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. Il divieto del mandato imperativo porta infatti a non escludere la possibilità che il nuovo incaricato possa non fare più parte della stessa maggioranza.

Mentre registro positivamente l'introduzione, in sede di approvazione da parte del Senato, del limite dei due mandati, riconosciuto come irrinunciabile temperamento del potere assegnato a un organo monocratico di vertice elettivo, vorrei segnalare ancora come la riforma costituzionale non sembri disciplinare con chiarezza cosa accada a seguito dell'eventuale cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio non eletto direttamente dal corpo elettorale ma appartenente, in origine almeno – e salvi diversi sviluppi all'interno della stessa maggioranza nel corso della legislatura –, alla medesima coalizione parlamentare del Presidente eletto.

6. Un'ultima osservazione mi permetto di sottoporre alla Commissione su quello che resta, a mio giudizio, il punto più critico del ddl n. 1921 (Governo), ossia l'*assicurazione di un premio che garantisca la maggioranza di seggi in ciascuna Camera* alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, con una scelta che consacra quell'effetto di trascinarsi e di asservimento del Parlamento al Governo, e più in generale il sacrificio del principio di rappresentatività a quello di governabilità.

Condivido le perplessità già da altri diffusamente espresse sull'inopportunità di inserire in Costituzione, irrigidendole, previsioni che vincolano il sistema elettorale, per molteplici 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 credo vada riflettuto sull'opportunità di costituzionalizzare meccanismi che, come quello del premio di maggioranza "assicurato", finiscono per condizionare la possibilità per il legislatore ordinario di scegliere sistemi elettorali, con essi incompatibili, e funzionali invece anch'essi a favorire la formazione di maggioranze stabili, quali il sistema maggioritario o il doppio turno con ballottaggio.

Il generico riferimento al necessario rispetto del principio di rappresentatività operato all'art. 5 del ddl governativo, che modifica l'art. 92 Cost., resta di scarso significato se alla legge elettorale è precluso di operarne un ragionevole bilanciamento con il principio di governabilità, irrigidito e assolutizzato, quest'ultimo, con la previsione del premio. Non può che restare affidato al legislatore ordinario, d'altro canto, 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).

Mi permetto in ogni caso di ricordare che la Corte costituzionale, nelle più volte richiamate sentenze del 2014 e del 2017 ha escluso l'ammissibilità di premi senza una soglia minima. Un sistema «finalizzato a completare la composizione dell'assemblea rappresentativa, con l'obiettivo di assicurare (e non solo di favorire) la presenza in quest'ultima di una maggioranza politica governante» si pone in contrasto con gli articoli 1, comma 2, 3 e 48 della Costituzione (sent. 35/2017). Le maggioranze, in altre parole, si possono favorire, anche con l'obiettivo di garantire maggiore stabilità all'esecutivo, ma non si possono "assicurare", perché questo comporterebbe un sacrificio del valore della rappresentatività oltre il limite tollerabile di un suo non irragionevole bilanciamento con il contrapposto valore della governabilità.

Si tratta dunque di un aspetto davvero molto critico, tanto più in quanto, ripeto, la previsione tace sulla soglia minima per l'assegnazione del premio, come è invece richiesto (v. Corte cost, 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.). Senza contare le conseguenze che il meccanismo comporterebbe sul più generale assetto del sistema e segnatamente sugli organi e sui meccanismi di garanzia. La non meglio definita maggioranza ottenuta attraverso il premio potrebbe consentire di eleggere il Presidente della Repubblica e di modificare la Costituzione senza coinvolgimento della minoranza, e potrebbe offrire un peso decisivo anche nell'elezione dei cinque giudici costituzionali di spettanza Parlamentare.

Osservo infine che appare molto tenue anche la soluzione, solo formale, proposta per raccordare la scelta con la previsione all'art. 57 Cost. dell'elezione su base regionale del Senato ("e salvo il premio su base nazionale" inserita all'art. 57, comma primo).

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.