

Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica

Audizione del prof. Fabio Cintioli sui disegni di legge nn.935 e 830 (testo consegnato all'Ufficio di presidenza)

Roma 30 novembre 2023

Ringrazio il Presidente della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica e i senatori della Commissione per l'invito alla presente audizione.

1. Desidero in primo luogo esprimere e ribadire la mia personale condivisione delle finalità perseguite dai due disegni di legge che sono oggetto della presente audizione: ritengo infatti che la nostra Costituzione debba esser riformata nella parte che riguarda la forma di governo. Purtroppo non hanno avuto successo i tentativi riformatori esperiti nei decenni che ci precedono; e però permane necessaria – fors'anche in maniera più pressante, alla luce dell'attuale quadro geo-economico e geo-politico – una riforma costituzionale che rafforzi non solo la stabilità ma anche la legittimazione istituzionale e politica del Presidente del Consiglio dei Ministri e quindi dell'intera funzione di Governo *ex art. 95 Cost.*

Tengo molto, tuttavia, a sottolineare che l'esigenza di una riforma di questo segno non è auspicabile soltanto in nome delle conseguenze negative che l'instabilità governativa provoca nelle relazioni internazionali e nei rapporti con le istituzioni europee. Quest'ultima è la ragione alla quale di solito si fa appello. E' osservazione certamente esatta, ma non si tratta solo di questo.

Vi è infatti un secondo aspetto, che mi sembra di importanza non minore e che vedo sovente trascurato nelle pur numerose analisi degli addetti ai lavori.

Mi riferisco all'efficienza e alla capacità decisoria e operativa della nostra Amministrazione.

Il Presidente del Consiglio è vertice dell'Esecutivo e quindi dell'Amministrazione della Repubblica, non solo la guida dell'Italia in politica estera. Non lo si deve dimenticare. Il programma di Governo si gioca in buona parte sul filo dell'attuazione dell'indirizzo politico "amministrativo". Sicché stabilità e legittimazione politica non servono solo verso l'alto, nei pur cruciali rapporti con gli altri *leader* europei e d'oltre Europa, ma anche verso il basso, verso l'amministrazione appunto.

Non guardo tanto alla c.d. "amministrazione di servizi", beninteso, quanto a quella "decidente", che esprime un più netto raccordo con l'indirizzo politico: a titolo di esempio, a quella che realizza le infrastrutture, che scioglie i nodi autorizzativi bilanciando tutela ambientale e progetti industriali, che guida la transizione energetica

o che migliora la circolazione intermodale dei trasporti. Non v'è analisi sulla crescita economica dell'Italia, sulla soddisfazione dei cittadini in merito ai servizi pubblici o alla fruibilità delle infrastrutture o sulle stesse difficoltà di attuazione del PNRR, che non sottolinei la scarsa efficienza dell'azione amministrativa come problema centrale.

Non è un caso che una parola nobile in origine, la parola “burocrazia”, abbia assunto oggi nell'accezione del comune cittadino una valenza pressoché negativa.

Far leggi è relativamente semplice, ma è decisamente più complicato portarle ad attuazione. E il problema principale non sta solo – come spesso si dice – nei ritardi dei decreti attuativi regolamentari, ma nella capacità decidente che si pone al livello amministrativo. Insomma, quel che si dice, con brutto neologismo, la “messa a terra” dei programmi che nelle leggi sono stilati.

Si deve allora colmare l'asimmetria che è stata segnata dalle riforme dei primi anni '90 dello scorso secolo, che avevano previsto l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Giunta regionale. Si deve incidere sui blocchi frequentissimi nelle conferenze dei servizi, paralizzate da inerzie, riunioni in eccesso, visioni troppo spesso contrapposte e che invece richiedono maggiore celerità, per promuovere rapidamente molti progetti infrastrutturali che sono sovente impantanati nell'effetto *Nimby*. Tantissimi sono stati negli ultimi decenni i tentativi di riformare le conferenze per riportare ad unità il pluralismo e tutti sviluppati sul terreno delle tecniche giuridiche. Le difficoltà però sono tutte politiche ed è, appunto, di legittimazione istituzionale la questione di fondo, sicché è la via politico-istituzionale quella che serve per sciogliere i nodi.

Guardare al versante dell'amministrazione significa anche puntare ad un riequilibrio tra poteri democratici e poteri tecnocratici. Senza estendere il discorso ai rapporti tra politica e giustizia, basta andare alle differenze tra amministrazione tradizionale – e legittimata dal circuito di legittimazione rappresentativa imperniato sulla sequenza popolo-Parlamento-Governo – e le amministrazioni “tecniche”, specialmente agenzie e autorità indipendenti.

L'esistenza di due modelli di amministrazione, l'uno democratico e l'altro tecnocratico, è sì nelle maglie della nostra Costituzione, ma anche qui l'equilibrio è stato alterato nel corso del tempo. Si parla così di un'amministrazione tradizionale intimorita, che fatica a decidere, di una difficoltà nel “fare”, della paura della firma, espressione ormai utilizzata persino nei *talk show* televisivi.

L'amministrazione ci appare tanto lenta e impacciata quanto ormai dominata dal dato giuridico. Accrescere con un progetto riformatore la legittimazione politica del Presidente del Consiglio e quindi, a cascata, dell'intera azione governativa, serve ad invertire la rotta. Per dirla in estrema sintesi, l'agire amministrativo sembra esser diventato ormai quasi solo una questione “giuridica”, lasciando la “politica

amministrativa” in una zona oscura e questo è fonte delle inefficienze già denunciate. Eppure, i Maestri del diritto pubblico hanno insegnato che l’amministrazione è fatta da almeno due componenti: legittimità (e dunque il rispetto delle norme e il principio di legalità) e merito (e dunque valutazioni di convenienza e opportunità, di cura concreta del pubblico interesse secondo imparzialità e buon andamento).

2. Detto questo, prendo in esame come parametro di riferimento il progetto di riforma avanzato dal Governo, n. 935, per poi formulare alcune proposte che potranno coinvolgere anche il parallelo disegno di legge n. 830.

Condivido, dunque, gli obiettivi perseguiti come già detto, ma mi sembra necessario introdurre alcune modifiche al testo del disegno di legge governativo.

Partirò dai problemi che ho rilevato per poi procedere alle proposte.

La prima questione critica concerne la c.d. norma “antiribaltone”, che viene introdotta all’ultimo comma dell’art. 94 Cost. Per la precisione i problemi che la riguardano sono tre.

Primo. Partendo dalla conclusione del percorso che viene ivi stilato, non mi pare possibile dal punto di vista giuridico, né, penso, dal punto di vista politico-istituzionale configurare un (secondo) Presidente del Consiglio che provveda ad attuare l’indirizzo politico e gli impegni programmatici del predecessore. Saremmo in presenza di un Premier decisamente atipico, che agirebbe “per procura”. L’indirizzo politico, la cui coesione ed effettività il Presidente del Consiglio è chiamato ad assicurare, ha un carattere inevitabilmente personale e da adeguare alla concreta stagione politica e governativa.

Secondo. Prevedendo la possibilità *ex ante* della sostituzione di un Presidente del Consiglio che si vede sprovvisto del potere di scioglimento e dunque di strumenti istituzionali a “difesa” della sua posizione, la disposizione crea le premesse per una conflittualità endogena alla coalizione o, quantomeno, per una instabilità politicamente programmata, che veda, come è stato scritto in questi giorni ricordando un precedente risalente agli anni ’80 del secolo scorso, degli “accordi di staffetta”.

Terzo. Mi sembra un paradosso che, nei fatti, il secondo Presidente del Consiglio abbia più poteri del primo, dato che il potere di scioglimento solo al secondo effettivamente compete.

Dunque, è necessario intervenire su tale aspetto.

3. Veniamo al secondo problema che concerne il progetto governativo.

Pur se ispirato al modello del c.d. premierato, il disegno presenta un vizio visibile: non affida al Premier quei poteri che ne contraddistinguono la figura, così come individuabile sul piano storico e costituzionale e secondo gli stessi lavori che

negli scorsi decenni hanno visto le forze parlamentari, di segno politico anche diverso, formulare proposte intitolate a siffatto modello.

Assumere che l'elezione diretta e la conseguente legittimazione democratica possano essere un equivalente di tale lacuna e colmarla "nei fatti" sarebbe esercizio non persuasivo a mio avviso.

Sicché è necessario conferire al Presidente del Consiglio questi poteri.

Venendo alle proposte, vorrei distinguere tra ciò che tali poteri dovrebbero essere ed alcuni contrappesi che sarebbero viepiù necessari.

In primo luogo, suggerisco di denominare "Primo ministro" il Presidente del Consiglio dei ministri.

In secondo luogo, ritengo che al Primo ministro debba esser conferito il potere sostanziale di nomina e revoca dei ministri.

Questo potere, oltre ad essere certamente parte integrante di quel modello di premierato al quale facevo riferimento, mi appare necessario per garantire omogeneità ed effettività all'indirizzo politico ed amministrativo del Governo. Si noti: indirizzo politico ed anche "amministrativo". Questa facoltà del Primo ministro, a mio parere, è davvero cruciale perché il rafforzamento della legittimazione politica ed istituzionale che ne deriva è a sua volta strettamente collegato alla soluzione dei problemi che riguardano il nostro pluralismo amministrativo e la capacità decidente della p.a. dei quali ho detto in principio. Il Primo ministro in questa occasione potrebbe oltretutto decidere di nominare anche dei ministri "tecnici"; questione, quella del contributo dei tecnici, della quale molto si discute nel dibattito di questi giorni.

In terzo luogo, penso che debba spettare al Primo ministro il potere sostanziale di scioglimento delle Camere, nei termini che mi appresto a dire, non senza aver ricordato che, com'è ben noto, anche questo è un tassello che contraddistingue il modello del "premierato".

La possibilità di una "uscita di scena" del Primo ministro eletto dovrebbe esser regolata secondo tre diverse possibilità.

Potrebbe anzitutto esservi il caso dell'impedimento o della morte del Primo ministro e una tale evenienza dovrebbe ovviamente esser prevista espressamente.

In caso di crisi politica, parlamentare o extraparlamentare che sia, al Primo ministro spetterebbe la scelta tra due strade: formulare la proposta di scioglimento al Capo dello Stato, al quale rimarrebbe un potere di tipo formale e non sostanziale; ovvero optare per le dimissioni senza proporre lo scioglimento e quindi favorire, se ve ne siano le condizioni, la formazione di un nuovo Governo sostenuto dalla medesima maggioranza parlamentare guidato da un altro Primo ministro. Il

bilanciamento tra scioglimento e dimissioni in caso di crisi politica dovrebbe concedere quella flessibilità necessaria a fronteggiare le situazioni concrete. In questo senso propongo anche una modifica del disegno di legge n. 830, che mi sembra basato su un'eccessiva rigidità e sull'automatismo tra dimissioni del Premier e fine della legislatura (*simul stabunt simul cadent*).

Stando alla proposta che qui illustro allora, di fronte alla crisi il Primo ministro sarà chiamato a ponderare la situazione istituzionale complessiva e ad affrontarla con la pienezza della responsabilità politica: potrà orientarsi per lo scioglimento delle Camere, ma potrà anche optare per le sole dimissioni e quindi consentire la prosecuzione della legislatura. Nulla di diverso da quel che è accaduto in altri ordinamenti, come ad esempio nella "culla" del premierato, il Regno Unito.

E' evidente che questo tipo di regole sarebbero sostitutive dell'attuale proposta di norma "antiribaltone"

4. Passiamo infine ai contrappesi.

In primo luogo, mi sembra necessario prevedere un limite al numero di mandati, che potrebbe esser fissato nel massimo di due consecutivi. Di fronte ad un effettivo rafforzamento dei poteri, è più che opportuno inserire una limitazione di questa natura, al fine di evitare la rigida cristallizzazione di posizioni istituzionali di sì elevato rango.

In secondo luogo, dato che si prevede l'elezione diretta del Primo ministro, mi sembra indispensabile fissare una soglia sufficientemente elevata ed aggiungere un succedaneo sistema di ballottaggio. La norma costituzionale potrebbe affidare al parlamento la fissazione della soglia con legge elettorale. A quel punto, onde evitare eccessi di rigidità, sarebbe opportuno eliminare il riferimento al *quorum* del 55 per cento dei seggi ed enunciare in Costituzione solo un principio maggioritario per l'elezione alle due Camere, affinché un tale indirizzo risulti vincolante per l'adozione della nuova legge elettorale, e riconoscere, parimenti in termini di principio da sviluppare poi con una legge *ad hoc*, un congruo e ragionevole premio di maggioranza alla lista collegata al Primo ministro eletto.

Ne segue che il Primo ministro, anziché ricevere l'incarico di formare il Governo, viene dal Capo dello Stato nominato direttamente alla carica.

Effettuato il giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, il Primo ministro si presenta alle Camere per esporre il programma di Governo. Quindi nomina i ministri, che anch'essi giurano davanti al Capo dello Stato.

In alternativa si potrebbe prevedere, dato che rimarrebbe comunque assicurata la coerenza col modello istituzionale di riferimento, che il Primo ministro si presenti alle Camere solo dopo la formazione del Governo e il giuramento dei ministri.

