

DDL nn.935 e 830 (Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri)

Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica

Nicolò Zanon (Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Milano, già Vicepresidente della Corte costituzionale)

Vi ringrazio per l'onore fattomi con l'invito a tenere questa audizione.

1. Il primo aspetto che vorrei trattare riguarda l'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Il progetto di revisione del **Governo n. 935** (nuovo art. 92, secondo comma, Cost.), stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri (d'ora in avanti PCDM) *“è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni”*, contestualmente all'elezione delle due Camere.

Il progetto n. **830 (Renzi, Paita ed altri)**, per parte sua, prevede analogamente, senza però stabilire la durata quinquennale.

Questo è indubbiamente l'aspetto qualificante di entrambi i progetti di riforma. Per quanto concerne il progetto n. **830**, eliminarlo vorrebbe dire eliminare il progetto stesso. Per il progetto n. **935**, significherebbe presentare una riforma del tutto diversa.

Personalmente condivido l'obiettivo di fondo che la scelta dell'elezione diretta persegue: fornire agli elettori lo strumento per disporre di un potere reale di scelta circa la direzione politica (l'indirizzo politico) che desiderano

imprimere alla vita della società di cui fanno parte. Una riappropriazione di sovranità (esercitata “nelle forme e nei limiti della Costituzione”, secondo quanto recita l’art. 1), dopo alcune esperienze di segno ben diverso.

Devo peraltro osservare, preliminarmente, che il ddl n. **830** trasferisce integralmente il modello del Sindaco d’Italia al Governo della Nazione, ed appare in questo rigido, forse troppo. Non è da trascurare che ciò che può essere adeguato per enti che svolgono in prevalenza funzioni amministrative, o che anche hanno competenze legislative (come le Regioni) non è detto che lo sia per una forma di governo che deve tenere insieme la complessità di una intera Nazione. Dal canto loro le Regioni, che pure detengono potere legislativo, hanno posizione e funzioni ben diverse da un Parlamento (nazionale), per gli interessi di cui hanno compito di prendersi cura, di altra caratura rispetto a quelli che è chiamato a gestire lo Stato.

In ogni caso, proprio allo scopo di rafforzare il perseguimento dell’obiettivo prima indicato, e quindi ponendomi all’interno della logica prescelta da entrambi i progetti, osservo che **andrebbe resa più evidente, nello stesso testo costituzionale, la richiesta che il PCDM si giovi della più ampia legittimazione e rappresentatività.**

Nel progetto n. **935**, l’accento cade, invece, sul **premio di maggioranza**, assegnato su base nazionale, che deve garantire l’attribuzione del 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri.

Perdonate lo scrupolo da professore (uno scrupolo, invero, non da studioso astratto ma ispirato a realismo): non credo sia opportuno irrigidire nel testo costituzionale una scelta così specifica che coinvolge la **legge elettorale**. Capisco che l’obiettivo sia qui di evitare un giudizio di illegittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale. Ma proprio la Corte costituzionale (nella sentenza n. 35 del 2017) ha chiarito che una legge ordinaria che preveda, per l’attribuzione del premio, una **soglia minima** di voti validi pari (nell’ipotesi allora scrutinata) al 40 per cento **non eccede** la ragionevole discrezionalità da lasciare al legislatore: *“tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati*

e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro” (punto n. 6 del Considerato in diritto).

Quel che voglio dire, insomma, è che la legge elettorale ordinaria, senza inopportuni irrigidimenti in Costituzione, ben potrà accompagnare, con opportune previsioni, l'elezione diretta del PCDM.

Per inciso, quanto all'eventuale introduzione di un premio di maggioranza (sempre in legge ordinaria), invito a riflettere sul fatto che mi parrebbe difficile innestare un premio nell'ambito di un sistema elettorale maggioritario, e che invece l'ambientazione più coerente del premio si ha in sistemi a impianto (esclusivo o prevalente) proporzionale. Quindi, le parole che si usano in Costituzione sono delicate, perché possono comunque (anche se “leggere”) avere conseguenze “pesanti”, vincolando la legge ordinaria...

Comunque sia, e di converso, è **proprio la previsione dell'elezione diretta del PCDM a richiedere che la stessa Costituzione fornisca direttamente garanzie circa la sua ampia legittimazione popolare**. Tale legittimazione e rappresentatività devono poter trovare precisi agganci nel testo costituzionale, che attualmente non ci sono, né nel ddl **935**, né, tanto meno, nel progetto n. **830**.

Il testo attuale del ddl. n. **935**, per vero, si presta all'obiezione opposta, perché, come dicevo, prevede un premio di maggioranza elevato: ma per poterne fruire non pare sufficiente che un candidato alla carica di PCDM vinca le elezioni con una qualunque percentuale di voti, e in particolare senza che sia prevista una **soglia minima**.

Proporrei, pertanto, che nel testo del secondo comma del nuovo art. 92 non si preveda nulla di specifico sul premio alle liste collegate al PCDM, ma sia invece contenuta (per entrambi i progetti) una formula che, da un lato, alluda all'esigenza di assicurare **stabilità** agli esecutivi, e, dall'altro, assicuri la **massima rappresentatività**, in primo luogo, allo stesso PCDM eletto.

Questa formulazione potrebbe suonare più o meno così: ***“la legge disciplina l'elezione del PCDM e delle due Camere secondo principi che assicurino rappresentatività dei candidati e stabilità dell'esecutivo”***. Questa formulazione, naturalmente, imporrebbe alla legge elettorale ordinaria una

serie di scelte, ma senza irrigidire troppo il novero delle opzioni possibili. Così, ad esempio, sarebbe compresa tra queste opzioni l'eventualità del **ballottaggio** per l'elezione alla carica di PCDM. Del resto, visto che uno dei modelli tenuti presente dal progetto di revisione n. **935** è quello del "Sindaco d'Italia", e visto che per il progetto n. **830** questa ispirazione è ancora più evidente ed **esclusiva**, il ballottaggio tra i primi due sarebbe una scelta coerente. Inoltre, la legge elettorale ordinaria ben potrebbe stabilire che il candidato è eletto se raggiunga al primo turno una congrua soglia minima di voti (pari, ad esempio, al 40% dei suffragi espressi).

Quanto alla regola di fondo per la trasformazione dei voti in seggi (formula elettorale) da inserire in legge ordinaria, il testo costituzionale prima ipotizzato lascia a sua volta aperte varie scelte, ma esclude sistemi, da un lato, eccessivamente distorsivi, e, dall'altro, formule che aprano alla frammentazione e all'instabilità.

Su questo punto qualificante dei due progetti, riterrei infine importante inserire in Costituzione **un limite ai mandati consecutivi (due?)**. Sarebbe una scelta conforme a principi diffusi e condivisi nelle liberaldemocrazie occidentali.

2. . Secondo punto. Il ddl n. **935**, al nuovo ultimo comma dell'art. 92 cost. stabilisce: *"Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri"*.

Comprendo che l'obiettivo è, in primo luogo, quello di avere **certezze**. Il Presidente della Repubblica non può che conferire l'incarico al "Presidente eletto". Comprendo la opportunità di evitare formule ambigue del tipo *"nomina sulla base (o alla luce) dei risultati delle elezioni"* ecc. Sono tutte formule che lasciano margini, evidentemente non voluti.

L'altro obiettivo, mi pare, è quello di dar peso, attraverso l'incarico, alle procedure di consultazione con gli alleati, per la formazione della compagine governativa, in attesa della fiducia parlamentare. Come avrò modo di dire anche sulla fiducia iniziale, questa scelta, però, sembra in tensione con la forza di un *Premier* uscito vincitore dalle urne, che dovrebbe

spostare su di sé tutta la capacità di crearsi una compagine idonea a svolgere l'indirizzo politico prevalso alle elezioni (e potrebbe conseguentemente avere per sé solo il voto di fiducia, ammesso che questa si debba proprio prevedere).

Noto, inoltre, una singolarità. Nel progetto n. **935**, mentre il Presidente della Repubblica *nomina* i ministri, al "PCDM eletto" viene conferito l'*incarico* di formare il Governo. Ma, come è noto, l'incarico di formare il Governo, nella nostra esperienza repubblicana, precede la nomina a PCDM, per garantire la contestualità della nomina dell'intero Governo, che riguarda insieme PCDM e Ministri. Qui, invece, il testo ci presenta questo singolare disallineamento (ma, ad esempio, nel nuovo ultimo comma – che contiene la cd. norma antiribaltone – incarico al - e nomina del - PCDM sembrano usati come sinonimi).

Può essere (ma è una congettura) che proprio non si sia voluto dire che la nomina del Presidente eletto dipenda dalla volontà del Presidente della Repubblica, perché essa dipende direttamente dal corpo elettorale.

Il progetto n. **830**, per parte sua, nulla dice sul punto, dando per scontato che l'eletto direttamente è, senza mediazioni, a tutti gli effetti PCDM.

Osservo, su entrambi i ddl, che non ci sarebbe nulla di sbagliato nell'affermare a chiare lettere che il PCDM eletto è **nominato** tale dal Presidente della Repubblica. Non ritengo necessario chiamare in campo la procedura dell'incarico, che da un certo punto di vista "retrocede", anziché esaltare, la posizione del PCDM eletto!

Sempre con riferimento al DDL n. **935**, sarei comunque cauto nello spostare a livello di testo costituzionale quel che nell'esperienza costituzionale repubblicana si è consolidato in convenzioni o prassi costituzionali decennali. L'*incarico* scritto in Costituzione suscita perplessità, così come l'inserimento in essa della stessa figura del *Presidente eletto*. Avremmo, anzi, un proliferare di varianti costituzionalizzate del vertice dell'esecutivo: il Presidente eletto, il Presidente eletto incaricato ma in attesa di fiducia, e (dopo il voto di fiducia) quello, infine, nella pienezza dei suoi poteri.

Insomma: sia per coerenza con la forza dell'elezione diretta, che è il principio direttivo della riforma, sia per evitare complicazioni, quanto al

progetto n. **935** opterei per una formula molto più breve e semplice, che suoni più o meno così: “***Il candidato presidente eletto è nominato PCDM dal Presidente della Repubblica***”. Il sottinteso è che quel che accade dopo è affidato alle prassi parlamentari, che diverranno convenzioni o consuetudini alla luce del fatto che si ha comunque a che fare con un Presidente eletto a suffragio diretto e universale.

Non mi preoccuperei, inoltre, della perentorietà della formula, che sembra, più di quella proposta nel progetto, eliminare un potere del Presidente della Repubblica. Osservo, infatti, anche in termini generali, che non è possibile intervenire su aspetti così decisivi della forma di governo pretendendo, però, che la ripartizione e l’assetto rispettivo dei poteri rimangano in tutto e per tutto quelli di prima...

Aggiungo, inoltre, che, sempre in coerenza con la forza derivante dall’elezione diretta, bisognerebbe riconoscere al PCDM il potere di proporre al Presidente della Repubblica, oltre alla nomina, anche **la revoca dei ministri**. Questo potrebbe essere aggiunto con un ulteriore comma all’art. 92, così formulato: “***Su proposta del PCDM, il Presidente della Repubblica nomina e revoca i ministri***”¹.

Il problema è risolto molto radicalmente dal testo del ddl n. **830**, secondo il quale (nuovo testo art. 92, secondo comma) “***Il presidente del Consiglio dei ministri nomina e revoca i ministri***”.

3. Il terzo punto che vorrei affrontare riguarda il **voto di fiducia iniziale** che, secondo il progetto di revisione n. **935**, il Governo dovrebbe ottenere, anche a riforma approvata (Il ddl n. **830**, per parte sua, esclude la fiducia iniziale e la sostituisce con un passaggio nel quale il Governo, entro dieci

¹ Nel progetto n. **935**, secondo la mia sommissa proposta, l’art. 92 della Costituzione, risulterebbe così:

Primo comma (invariato) – *Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.*

Secondo comma - ***Il candidato presidente eletto è nominato PCDM dal Presidente della Repubblica***”.

Terzo comma - ***Su proposta del PCDM, il Presidente della Repubblica nomina e revoca i ministri***”.

giorni dal giuramento, si presenta alle Camere per illustrare le linee programmatiche).

Nel ddl n. **935**, il primo comma dell'art. 94 (*Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere*) resta invariato, e il nuovo terzo comma del medesimo articolo continua a prevedere che “*entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia*”.

Comprendo che anche questa scelta è motivata dalla opportunità di non modificare eccessivamente l'assetto vigente, e particolarmente dalla necessità di non intaccare, anche a livello simbolico, il **ruolo del Parlamento**. Osservo, però, che **una volta eletto direttamente, il PCDM non ha, a stretto rigore, necessità di raccogliere una fiducia parlamentare, vista la diretta legittimazione popolare** (e considerato il presumibile collegamento tra la candidatura che ha avuto successo alle urne e le liste collegate che otterranno la maggioranza nei due rami del Parlamento). Dopo l'elezione diretta, io credo che **la fiducia si presuma**, salvo prova del contrario.

Ammetto che la logica di questa “doppia fiducia” potrebbe non essere del tutto incongrua, ma osservo che presenta qualche rischio mettere a confronto (e in ipotesi patologiche estreme, mettere in contrasto, come dirò subito dopo) legittimazione popolare e parlamentare.

È stato sostenuto che il voto di fiducia si giustifica comunque, perché è voto sulla compagine governativa complessiva, formata dopo l'elezione del PCDM. È una opzione precisa. Anch'essa, però, come quella esaminata al punto precedente, sembra **attenuare la forza di un PCDM uscito vincitore dalle urne**. Sembra cioè pagare un forte tributo all'idea per cui il quadro entro cui egli o ella si muove è complesso, perché i delicati equilibri di una coalizione si giocano anche, e fin dall'inizio, nelle aule parlamentari. Anche qui non giudico, ma sottolineo il punto come problematico.

Quel che segue nel testo del ddl n. **935**, del resto, ne conferma la problematicità. Il testo prende in esplicita considerazione proprio l'ipotesi che dovrebbe invece essere del tutto patologica ed estrema, cioè quella del **mancato voto di fiducia iniziale a un presidente eletto direttamente**. E stabilisce, innanzitutto, che l'incarico (che compare nuovamente nel testo

costituzionale!) viene rinnovato per una seconda volta dal Presidente della Repubblica. Qui verrebbe da chiedersi, pensando alle dinamiche parlamentari: che cosa mai dovrebbe dichiarare alle Camere, questa seconda volta, il PCDM già bocciato la prima volta? Dovrebbe forse modificare le sue linee di indirizzo politico – quelle magari sottoposte al voto elettorale – sperando in miglior successo? Oppure, più credibilmente, dovrebbe modificare, per ottenere il voto favorevole, la compagine dei ministri? Pare sia in effetti quest'ultima la logica prevalente, anche dal punto di vista testuale: “*il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo*”. Il Presidente della Repubblica non rinnova (solo) l'invito a ripresentarsi alle Camere, ma, prima ancora, quello di formare il Governo, **cambiandone presumibilmente la composizione**, per poi ripresentarsi alle Camere. E, alla fine, il Parlamento sindaca e interviene sui nomi della squadra di Governo...

Il testo poi stabilisce che, se anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia, il Presidente procede allo scioglimento delle Camere.

Giudico incongruo tutto questo stillicidio politico inflitto al PCDM dallo stesso testo costituzionale che gli conferisce la diretta legittimazione popolare. Difficile, anzi, immaginare una più forte umiliazione politico-istituzionale. Forte e anche un poco pericolosa: ha pur sempre vinto le elezioni per la carica! Qui, volontà parlamentare e volontà popolare vengono messe in contrasto diretto e ripetuto! Penso non sia affatto prudente. Meglio sarebbe (come dirò anche dopo) stabilire chiaramente che, in caso di voto esplicito di sfiducia al PCDM eletto direttamente e al suo governo, ne deriva come conseguenza obbligata, **lo scioglimento delle Camere**.

Meglio ancora sarebbe, come ho già detto, proprio per evitare questo stillicidio politico, non prevedere proprio la fiducia iniziale.

Ripeto: comprendo la logica che presiede alla cautela, ma dalle scelte criticate emerge una figura di *premier* davvero dimezzato: tutto il contrario dell'uomo solo al comando di cui ha detto qualcuno.

4. Il quarto punto, insieme all'elezione diretta, è forse il più importante, perché attiene alle regole che devono assicurare, ad un tempo, la stabilità

dell'esecutivo, la sua aderenza, senza trasformismi, agli indirizzi premiati dal corpo elettorale, garantendo al contempo una dose di flessibilità indispensabile al funzionamento di una forma di governo nazionale capace di adattamento alle esigenze mutevoli della realtà.

A questo scopo il ddl **935** aggiunge all'art. 94 cost. un ultimo comma, che recita: *“In caso di cessazione dalla carica del Presidente del consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere”*.

Il ddl n. **830**, per parte sua, anche su questi aspetti è molto radicale. Esso stabilisce che l'approvazione di una mozione di sfiducia comporta per il PCDM l'obbligo di rassegnare le dimissioni, cui consegue lo scioglimento anticipato. Se il Governo pone la questione di fiducia e ottiene su di essa un voto contrario, potrà chiedere, dal giorno successivo, una seconda deliberazione per verificare l'effettiva interruzione del rapporto fiduciario. Se questa interruzione viene riscontrata, anche in tal caso consegue lo scioglimento anticipato.

Come si vede, quest'ultimo ddl persegue la stabilità con la rigida applicazione del meccanismo *simul stabunt aut simul cadent*.

Il dd. **935** cerca invece di ottenere stabilità combinando regole per comodità definibili “anti-ribaltone” con una certa dose di elasticità.

Ne risulta però, in primo luogo, la singolarità per cui il secondo *premier* appare **più forte del primo**, giacché solo il secondo si giova della minaccia dello scioglimento delle Camere in caso di mancata fiducia. Il fatto è che **solo il primo è stato eletto direttamente nella competizione per la carica**, mentre il secondo è un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto. A mio avviso si tratta di una contraddizione interna al progetto, da correggere. In particolare, in caso di

voto esplicito di sfiducia al PCDM eletto direttamente e al suo governo, sarebbe necessario prevedere, come conseguenza obbligata, **lo scioglimento delle Camere**.

Bisognerebbe trovare invece una formulazione che riconosca la necessaria flessibilità ai casi in cui, senza un voto di sfiducia, il PCDM presenti le proprie dimissioni. In queste ipotesi, non mi convince la scelta per cui il PCDM dimissionario possa **ricevere nuovamente** l'incarico di formare il Governo, andando a chiedere di nuovo i voti in Parlamento. Le dimissioni, tanto più se sono politicamente motivate, vanno rispettate perché segnalano un problema politico, che evidentemente è stato ritenuto non superabile dall'interessato.

In tale situazione, ferme le valutazioni spettanti al Presidente della Repubblica, bisognerebbe invece consentire allo schieramento uscito vincitore dalle urne, entro un termine temporale congruo (sette-dieci gg.), di ricostruire il circuito fiduciario, votando la fiducia a un nuovo *premier*.

Qui si apre ovviamente il problema: come costruire una regola che impedisca modifiche decisive agli orientamenti espressi nel voto dal corpo elettorale? La trasposizione nel nostro ordinamento, in una delle sue possibili formule, dell'istituto della **sfiducia costruttiva** non eviterebbe, ma anzi codificherebbe, la possibilità di un **rovesciamento di maggioranza esclusivamente parlamentare**, che è l'opposto degli obiettivi perseguiti dal ddl.

Il ddl in esame immagina due strumenti: dopo le dimissioni, la fiducia può essere concessa ad 1) altro parlamentare che sia stato candidato in collegamento al Presidente eletto, e 2) per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto aveva ottenuto la fiducia.

Mi convince il primo riferimento perché apre a dinamiche "all'inglese": il partito o i partiti della coalizione vincente alle elezioni devono trovare un nuovo esponente capace di raccogliere il testimone del *Premier* eletto e ottenere la fiducia.

Non mi convince invece il secondo: le scelte di indirizzo politico e gli impegni programmatici sono la stella polare politica, ma difficilmente

possono essere punti di riferimento per una valutazione come quella che si richiede qui. Intanto perché, in politica, come si sa, le cose cambiano, e le scelte devono adattarsi ai cambiamenti. In secondo luogo, perché non si può chiedere al secondo *Premier* di “attuare” dichiarazioni o programmi altrui.

In ogni caso, se anche il secondo *Premier* fallisce, non restano, correttamente, che lo scioglimento e le nuove elezioni.