

Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (DDL nn.935 e 830)

Gaetano Azzariti

(Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Roma "La Sapienza")

* * * *

Premessa

I due disegni di legge di modifica della forma di governo con l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio – data l'importanza della riforma (si è autorevolmente parlato in proposito di volontà di fondazione di una nuova Repubblica), considerata la complessità (a volte farraginosità) delle norme scritte nei due disegni di legge, stimati gli effetti che la loro eventuale introduzione tra le disposizioni della costituzione vigente produrrebbero sull'intero sistema politico e democratico - meriterebbero di essere puntualmente esaminati in ogni loro parte, valutati "parola per parole, virgola per virgola". Sono sicuro ed auspico che tanto la politica, quanto l'accademia nel corso dei prossimi mesi sapranno discutere con il dovuto grado di approfondimento ogni aspetto rilevante.

Qui ed ora però, nei pochi minuti che posso utilizzare, mi propongo di soffermarmi rapidamente solo su tre aspetti: a) ponendo una questione di carattere generale; b) segnalando alcune distonie presenti nei testi; c) tentando una chiarificazione che ritengo importante circa le finalità perseguite.

L'equilibrio come fondamento

a) La questione generale fa riferimento alla fondamentale necessità di *preservare un equilibrio tra i poteri*. L'equilibrio tra i poteri, ci hanno insegnato i classici, da Aristotele a Polibio, è ciò che evita la degenerazione delle forme di governo, ma anche delle forme di Stato, la trasformazione della democrazia organizzata (della *Politeia*) in olocrazia o nelle forme perverse della demagogia o dell'autocrazia. Un equilibrio che eviti che un potere – sia quello

esecutivo, sia quello legislativo ovvero anche quello giudiziario – esondi: “solo il potere arresta il potere” secondo l’insegnamento del teorico moderno della divisione dei poteri (Montesquieu).

Quella della ricerca, e poi conservazione, di un equilibrio tra gli organi costituzionali è forse l’unica “legge” che potremmo dire universale e che deve essere tenuta presente in ogni tipo di forme di governo.

In realtà non bisogna neppure scomodare i classici basta pensare a quella che è la regola di fondo del modello tipico tra le forme di governo ad elezione diretta del vertice dell’esecutivo: il presidenzialismo americano. La degenerazione di questo modello democratico è da escludere se e sin tanto che permane la cultura dei *check and balance*. Il Congresso degli Stati Uniti – per non parlare degli altri poteri – è da collocare tra le Camere rappresentative più forti e autonome del mondo. In grado di contrapporsi, senza remore e senza rischi di essere sciolto, al Capo scelto dal popolo (in verità, eletto in via indiretta), il Presidente degli Stati Uniti, da alcuni ritenuti l’uomo più potente al mondo, ma non in grado di imporsi al “suo” Congresso. Dove così non è, non può parlarsi di democrazia: basta pensare a molte repubbliche presidenziali sudamericane, ovvero alle diverse forme di presidenzialismo autoritario, quello turco ovvero quello russo.

D’altronde la legge dell’equilibrio è “universale”. Anche volgendo lo sguardo all’altro modello tipico di forma di governo, quello parlamentare, si riscontra il rischio di un possibile squilibrio degenerativo. Quando in Assemblea costituente venne approvato il ben noto o.d.g. Perassi, proprio a questa legge “eterna” si voleva dar conto: un richiamo alla necessità di razionalizzazione della forma di governo parlamentare per evitare la degenerazione dell’assemblearismo, ovvero il dominio di un potere sugli altri.

Tutto ciò è detto solo per porre una serie di domande tra loro collegate alle quali ritengo che il Parlamento – il riformista consapevole – debba prestare la massima attenzione. Enuncio tre semplici interrogativi: il nostro attuale assetto dei poteri è in equilibrio? Vi sono contrappesi che possano garantire la non degenerazione ovvero il predominio di un potere sugli altri? E nel caso si ritenga di dover rafforzare uno dei poteri, ci si è sufficientemente preoccupati di assicurare la solidità degli altri poteri in grado di “frenarlo”?

Le risposte, riferite al nostro Paese nella sua attuale realtà storica, mi sembrano di immediata evidenza. Non da oggi, ma da circa trent'anni assistiamo al progressivo indebolimento dell'organo della rappresentanza. Mi dispiace doverlo ricordare proprio in quest'aula, ma se c'è un potere debole che dovrebbe essere rafforzato per ritrovare un equilibrio di sistema, prima di ogni altro, prima del Governo, questi è il Parlamento. Vero è che altri contrappesi hanno in parte svolto un ruolo di supplenza, il Presidente della Repubblica in primo luogo, che, grazie alla sua funzione di intermediazione e alla naturale elasticità delle sue attribuzioni (secondo la teoria dei poteri variabili che si accrescono nelle situazioni di crisi e si attenuano in quelle ordinarie), ha potuto esercitare un fondamentale compito di garanzia e freno anche a fronte di un debole controllo politico parlamentare sul Governo, ponendosi – come ipotizzava Carlo Esposito in tempi non sospetti – come “reggitore degli stati di crisi” a salvaguardia degli equilibri politico-costituzionali, contro le intemperanze costituzionali degli altri poteri. Infine, e per tutti, la questione di fondo che in questo momento più ci occupa: ci si chiede se si riscontra nei due disegni di legge in discussione questa preoccupazione? Se si sia prestata la dovuta attenzione agli equilibri, anzi al riequilibrio, tra i poteri, tanto più necessaria nel momento in cui si sceglie di rafforzarne uno, il Governo nel nostro caso?

Francamente non può darsi una risposta positiva. Nella relazione al ddl 935 si è fornita anche una giustificazione politica a questa miopia al contesto. Si rivendica l'intenzione di operare un intervento “minimale” che si ponga in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare, a mio parere senza avvedersi che, in realtà, rafforzare un potere senza intervenire sugli altri non “permette di preservare al massimo grado le prerogative” del Parlamento e del Presidente della Repubblica, ma comporta un azzardo, squilibrando ulteriormente la nostra instabile forma di governo. Più esplicita, anche se non so se meno azzardata, è la giustificazione fornita dal ddl 830 che ritiene che si debba passare da una democrazia rappresentativa, che “ha svolto una funzione decisiva nei primi decenni del Dopoguerra”, ma che deve ormai essere sostituita da un diverso tipo di democrazia, quella decidente. Se le parole hanno un senso, dunque, il passaggio da una democrazia pluralista ad una democrazia identitaria. Questa sì senza il problema dei contrappesi. Ma forse l'enfasi in questo caso ha preso la mano.

A me sembra che chi voglia rafforzare il Governo dovrebbe porsi molto seriamente il problema dei contrappesi necessari per evitare quel che Carl Schmitt ha chiamato lo *Stato governativo*, da temere tanto quanto altre primazie improprie, quello dello Stato legislativo, quello dello Stato giurisdizionale, quello dello Stato amministrativo. L'equilibrio è sempre la dote del riformatore illuminato. Passo al secondo punto che volevo richiamare.

Le distonie presenti nei testi

b) Anche qui per asserzioni più che per dissertazione. Nel ddl 935, a mio modo di vedere, tale "distonie" sono il frutto dell'innesto delle logiche proprie delle forme di governo ad elezione del vertice dell'esecutivo (nelle pur differenti accezioni del presidenzialismo, semipresidenzialismo o premierato) con le diverse razionalità che sorreggono le forme di governo che si basano sulla fiducia del Parlamento al Governo (nelle sue diverse declinazioni che assumono le forme parlamentari). Così pare in contraddizione logico-sistematica quanto previsto dall'articolo 2 (modifica dell'articolo 92 della Costituzione) e nell'articolo 4 (modifica dell'articolo 94 della Costituzione). Nel primo, ove è stabilita l'elezione diretta e una durata fissa del mandato presidenziale di cinque anni, nel secondo, ove si prevede la sottoposizione dell'eletto – legittimato direttamente alla carica del corpo elettorale – ai meccanismi della fiducia parlamentare. Imponendo così una bizzarra riesumazione della forma di governo parlamentare, dopo averne decretato la morte con l'elezione diretta, che finisce addirittura per prevalere nel caso, che pure è previsto, di una possibile assunzione alla carica di un secondo Presidente del Consiglio.

In realtà la commistione delle logiche delle due forme di governo porta ad una serie di soluzioni confuse. Già la fiducia – anzi la possibile doppia fiducia – iniziale è ultronea rispetto alla legittimazione a governare conseguita dall'eletto dal popolo. Coerenza di sistema richiederebbe invece che ci si limitasse ad una comunicazione del programma e presentazione del Governo alle Camere, le quali possono esprimere indirizzi, pareri, mozioni, riserve, ma non anche una fiducia al prezzo di dimissioni del Governo e di scioglimento delle Camere stesse. Contraddittorie mi sembrano anche le troppo puntuali e piuttosto disarticolate indicazioni che reggono la formazione e poi la fiducia conferita all'eventuale "secondo presidente". A fronte della esplicita e rivendicata ragione politica che ha mosso a scrivere la previsione (la volontà

di non modificare in corso di legislatura la maggioranza politica che ha portato alla elezione del premier) non si dà corso a quel che è proprio delle forme presidenziali. Ovvero la separazione delle legittimazioni, ma anche delle durate dei mandati presidenziali da un lato e parlamentari dall'altro. Separando nettamente le sorti dei due organi costituzionali, così garantendo la permanenza del presidente eletto anche nel caso di diversa maggioranza politica in Parlamento. Nell'ipotesi richiamata dal ddl 935, invece, anche in questo caso, si innesta la logica parlamentare entro una gabbia presidenziale. Il secondo presidente viene eletto, ma è costretto ad operare nel solco del primo. Deve essere scelto entro la stessa maggioranza e non può discostarsi dall'indirizzo politico e dagli impegni programmatici fissati dal primo. Un presidente dimidiato potrebbe pensarsi, ed invece no. Perché a lui solo spetta il potere decisivo di scioglimento delle Camere, che, in caso di crisi, verrà automaticamente decretato da un Presidente della Repubblica, privato di ogni possibile interlocuzione.

Ma è poi la stessa divisione dei poteri, che – lo si ripete - nelle forme di governo presidenziali dovrebbe essere rafforzata, viene qui invece indebolita. L'elezione contestuale, sommata al premio assicurato all'eletto che in ogni caso pari al 55% dei seggi nei due rami del Parlamento (quale che siano le percentuali di voti e di votanti), permette non tanto – come suol dirsi - di scegliere l'uomo (o la donna) solo/a al comando, ma l'intero blocco di governo, senza distinzione di ruoli istituzionali. Marx avrebbe detto il *comitato* che amministra gli affari comuni nell'interesse di una sola parte della società.

Altri elementi, apparentemente minori, appaiono anch'essi espressioni di distorsive commistioni e sovrapporsi di logiche diverse. Così, che senso ha attribuire al Capo dello Stato il potere di conferire l'incarico all'eletto ovvero conservare il potere di scioglimento dopo che in Costituzione tutto è prestabilito? Può essere interpretato come la volontà di conservare la forma ma eliminare la funzione costituzionale di intermediazione esercitata dal nostro Presidente della Repubblica. Abbandonata la forma di governo parlamentare è meglio prenderne atto e pensare ai contrappesi necessari, anziché conservare i fantasmi del passato o accontentarsi dei neologismi. Magari evocando un fantomatico "neo-parlamentarismo", con un "neo" che copre l'imperscrutabile.

Solo un accenno alle "distonie" del ddl 830. In questo caso la sovrapposizione delle logiche di sistema riguarda le dinamiche non assimilabili che governano gli enti locali subnazionali con

quelli nazionali. Al di là dell'attrattività dello slogan "Sindaco d'Italia", le logiche non sono assimilabili. Governare una Città o una Regione, svolgere funzioni di carattere essenzialmente amministrativo, soggette a controlli diversi da parte di organi statali e in collegamento con gli altri poteri locali e nazionali, avendo strumenti o luoghi di raccordo specifici (com'è, ad esempio, il sistema delle conferenze), avere - nel caso delle Regioni - una potestà legislativa, ma non indeterminata (quella definita nei modi, nell'estensione e nei casi dall'articolo 117 della Costituzione), non può essere assimilato alla responsabilità e al potere esercitato da un Governo nazionale che mette in gioco la sovranità dell'intero territorio nazionale. Basta qui richiamare la sentenza della Corte costituzionale (sent. 365 del 2007) che ha chiarito che il principio di autonomia non può essere confuso con quello di sovranità e lo spazio dell'uno non può sovrapporsi a quello dell'altro. In sostanza, per dirla in breve ed in termini esemplificati, per dare autorevolezza al Governo non appare la via giusta quella di trattare il Presidente del Consiglio alla stregua di un Sindaco, riducendo il Parlamento alla irrilevanza di un Consiglio comunale.

La stabilità e i suoi diversi significati

c) Una parola ancora sulle finalità dichiarate e perseguite. Entrambi i ddl sono mossi dall'esigenza di assicurare una maggiore stabilità ai governi. È questa una espressione d'uso comune, ma che richiede di essere precisata e delimitata. Sono infatti tre i diversi significati da attribuire al termine "stabilità", ciascuno fa riferimento a fenomeni diversi. Stabilità come capacità di governo ed aumento dei poteri ad esso attribuiti; come autorevolezza della compagine ministeriale; come durata degli esecutivi.

Nel primo caso (stabilità come capacità di governo) si deve riscontrare come, in realtà, bisognerebbe al contrario meglio limitare – in fondo ridurre – i poteri attualmente esercitati dagli attuali Governi, i quali, nel corso del tempo, si sono appropriati dei "poteri degli altri poteri". Basta pensare allo squilibrio – cui si faceva anche prima riferimento – tra Governo e Parlamento. Un riequilibrio sarebbe necessario, ma questo passa attraverso altre riforme ordinamentali. Alcune di natura costituzionale: l'opzione monocamerale per rispondere alla crisi evidente del bicameralismo paritario. Altre coinvolgenti la legislazione ordinaria: rimettendo le mani sulla legge n. 400 del 1988 che ha esaurito la sua capacità di

disciplinamento dell'attività del Governo. Altre ancora di tipo regolamentare: con espresso riferimento ai regolamenti parlamentari, che dovrebbero meglio regolare l'attività interna delle Camere, ormai in grave difficoltà di funzionamento, soprattutto qui al Senato, anche a seguito della riduzione del numero dei parlamentari; ridefinire i rapporti con il Governo per frenare le prassi distorsive e compulsive dei voti di fiducia reiterati, dei maxiemendamenti onnicomprensivi e, soprattutto, in tema di decreti legge, magari introducendo corsie privilegiate a fronte di un ritorno alla decretazione d'urgenza agli esclusivi casi di effettiva straordinaria necessità ed urgenza; evitando le superfetazioni legislative e sfoltendo la selva di leggi minute di carattere amministrativo e provvedimentale; allentando le compressioni dei tempi della discussione parlamentare, e riaffermando la centralità dei lavori in commissione. Un importante e complesso lavoro da effettuarsi su più piani, per dare la necessaria stabilità alla nostra forma di governo parlamentare, a vantaggio della governabilità del sistema politico complessivo, ma che non comporta una modifica della forma di governo, semmai una sua forte razionalizzazione.

Per quanto riguarda poi la seconda accezione di stabilità, intesa come necessario aumento dell'autorevolezza della compagine ministeriale, quel che può dirsi è che è certamente un problema reale, ma esso è legato – ahinoi – alla più generale crisi della democrazia contemporanea. La disaffezione del corpo elettorale, la distanza tra popolo e la sua classe dirigente, la delegittimazione degli organi di governo del Paese, sono fenomeni ben gravi che devono certamente essere affrontati dal sistema politico, oltre che sul piano sociale e culturale. Ma anche in questo caso con misure diverse da quelle legate alla scelta del Capo dell'esecutivo. Provvedimenti d'ordine non solo, ma anche istituzionali, quale può essere una nuova legge sui partiti, per cercare di far tornare questi ad essere strumenti per assicurare ai cittadini di concorrere con metodo democratico alla politica nazionale, ovvero una riscrittura – l'ennesima – del sistema elettorale che non sia più unicamente ossessionata dalla governabilità, ma che riesca anche finalmente a rivitalizzare la rappresentanza e la scelta degli elettori, in fondo seguendo le indicazioni della Consulta nelle sue famose decisioni in materia elettorale.

Rimane l'ultima accezione di stabilità, intesa come durata degli esecutivi, che rappresenta una vera e non negabile debolezza della nostra forma di governo parlamentare. Si tratta di

affrontare alla radice il problema delle troppo frequenti crisi delle maggioranze governative. Il mantra che ci ricorda che 67 governi in 75 anni sono troppi ha un suo assoluto fondamento. Ma la domanda che pongo è se la via da percorrere sia l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, con gli squilibri e le distonie che prima abbiamo richiamato e che minano lo stesso conseguimento dello scopo della stabilità come durata dell'esecutivo, ovvero se non sia più lineare, nonché consono alla nostra tradizione, tornare a riflettere sulle misure di razionalizzazione della nostra forma di governo (tornare all'o.d.g. Perassi, potremmo dire), guardando ad esempio a quell'esperienza che nel nostro continente ha riscontrato governi assai longevi entro una forma parlamentare di governo. La Germania s'intende, ma non per copiarne pedissequamente tutti gli istituti, come va troppo di moda sostenere, ma per adattarne alcuni alle peculiarità della nostra forma di governo.

Detto in breve, anche se da qui dovrebbe iniziare la riflessione sulle misure da introdurre per razionalizzare la nostra forma di governo, ci si limita a segnalare che nel nostro Paese – a differenza che in Germania – un ruolo di intermediazione fondamentale è assunto dal Presidente della Repubblica, che nei limiti del possibile e del giusto dovrebbe essere preservato. Ciò vuol dire, passando in rassegna le quattro misure che caratterizzano il sistema tedesco, che non vedo problemi, ma solo benefici, se si dovesse introdurre la fiducia parlamentare al solo Primo ministro (il Cancelliere in Germania) anziché all'intero Governo per rafforzare la sua legittimazione; un prezzo da pagare, ma ampiamente compensato dai benefici di stabilità-durata sarebbe quello rappresentato dall'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, il quale indubbiamente sottrarrebbe al Capo dello Stato la regia delle crisi, ma impedirebbe anche le c.d. "crisi al buio", responsabilizzando direttamente le forze politiche; per quanto riguarda infine la revoca dei ministri e lo scioglimento anticipato delle Camere, poteri secondo alcuni da assegnare al Presidente del Consiglio, ritengo che essi possano ben essere iscritti nel nostro sistema come *potere di proposta* al Capo dello Stato al quale spetterebbe l'ultima parola in qualità di garante della Costituzione. In fondo, per lo scioglimento già è così, essendo nel nostro ordinamento tale potere – come anche il potere di nomina del Presidente del Consiglio – un atto presidenziale duumvirale o complesso, non certo esclusivamente ("formalmente e sostanzialmente") presidenziale.

Volendo riprendere i propositi espressi nel ddl 935, questo insieme di misure rappresenterebbe un intervento “minimale” (per meglio dire, “non sproporzionato”) che si porrebbe in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare, in grado di conseguire lo scopo dichiarato di una maggiore stabilità di Governo. Una via diversa, ma possibile.