

Commissione 1^a “Affari costituzionali” del Senato della Repubblica

Memoria sui disegni di legge costituzionale S. 830 e S. 935 recanti “Modifiche costituzionali per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri”

15 dicembre 2023

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

i progetti di legge costituzionale al Vostro esame prospettano un’ambiziosa revisione della forma di governo, alla ricerca della stabilità delle istituzioni politiche, ed in particolare degli esecutivi.

Si tratta di un obiettivo del tutto condivisibile, su cui dovrebbero convergere tutte le forze politiche. E d’altronde, è da almeno quaranta anni che si discute degli accorgimenti da introdurre nella Costituzione e nella legislazione per conseguire questo risultato – in Parlamento, nelle Commissioni bicamerali, nei Comitati ministeriali, e nel Paese tutto, in occasione dei due referendum del 2006 e del 2016.

Nessuno dei progetti di riforma fin qui prospettati ha ottenuto il necessario consenso parlamentare, prima, e popolare poi. Il Paese ha continuato, pertanto, ad essere governato nel quadro di una perdurante instabilità. Ma quella instabilità politica che, nel corso della c.d. prima Repubblica, ha comunque garantito continuità di indirizzo politico alla Nazione, grazie al ruolo dominante della Democrazia Cristiana e ad un contesto economico e geopolitico stabile e rassicurante, diviene ora, in un contesto economico internazionale instabile e senza più un partito “nazionale” di maggioranza relativa, un grave difetto.

L’instabilità politica che ha caratterizzato gli ultimi dieci anni della nostra Repubblica ha determinato, infatti, gravi costi per il Paese. Mi riferisco alla credibilità dinanzi alle agenzie di *rating* e agli investitori internazionali, che si riverbera sullo *spread* e sul costo del debito pubblico; o alla difficoltà di impostare una politica industriale di ampio respiro; o alla variabilità delle politiche del lavoro e di contrasto alla povertà, che complicano la vita delle fasce sociali più deboli e impediscono alle imprese di programmare i loro investimenti; o, ancora, alla discontinuità dell’indirizzo di politica estera: basti pensare ai contrastanti atteggiamenti che l’Italia ha tenuto in tema di approvvigionamento delle risorse energetiche o delle relazioni con Russia e Cina. Sono solo gli esempi più evidenti delle difficoltà che l’instabilità istituzionale determina sulla vita di cittadini e imprese.

Dalla prospettiva dei liberi professionisti, in particolare, l’instabilità dei Governi si ripercuote in una discontinuità di norme e di indirizzi di politica economica che impediscono

il corretto svolgimento del nostro lavoro di assistenza alle imprese e ai cittadini e di allineamento tra gli interessi privati e la legalità. La vicenda a dir poco surreale del bonus edilizio ne è un esempio eclatante, con un mutamento continuo e imprevedibile di scelte e indirizzi che ha messo in grave imbarazzo tanto i cittadini e le imprese del settore quanto noi professionisti, chiamati ad applicare norme camaleontiche.

Nel merito, i disegni di legge in commento perseguono il condivisibile obiettivo della ricerca della stabilità istituzionale attraverso l'introduzione di una forma di governo neo-parlamentare, che si caratterizza per la previsione dell'elezione diretta del Premier, senza tuttavia compromettere il rapporto di fiducia parlamentare, e dunque la possibilità delle Camere di sfiduciare il Governo.

Si tratta di un modello ricalcato su quello che sperimentiamo ormai da anni a livello comunale e regionale, dove ha garantito un'apprezzabile stabilità istituzionale.

Non deve spaventare l'elezione diretta del *leader* dell'esecutivo. In via formale o in via sostanziale, tutte le grandi democrazie occidentali eleggono, assieme al Parlamento, il loro Governo e il suo *leader*: è l'effetto di forme di governo presidenziali o semi-presidenziali, ma può anche essere la conseguenza di sistemi elettorali maggioritari e di sistemi di partito più stabili e meno frammentati. Per l'Italia, si tratterebbe dunque di un'auspicabile normalizzazione.

È stato detto che la forma di governo regionale, introdotta come è noto con la legge costituzionale n. 1/1999, ha in realtà mortificato i Consigli regionali, stagliando il solo Presidente della Regione quale protagonista dell'indirizzo politico regionale. Ma va considerato che la grave crisi dei Consigli regionali – che noi certamente condividiamo e sperimentiamo nelle nostre Regioni, come cittadini e come professionisti – non dipende certo dalla maggiore stabilità delle istituzioni o dalla elezione diretta del Presidente di Regione; essa dipende, semmai, dal sistematico svuotamento delle competenze legislative delle Regioni, che la Corte costituzionale ha avallato, nonché dalla mancanza di strumenti di confronto e dialogo tra Consigli regionali e società civile. Le nostre delegazioni regionali, presenti in tutte le Regioni italiane, fanno grande fatica a dialogare con i Consigli regionali, sui temi pur importanti su cui si concentrano i loro lavori. Si tratta di un impoverimento del tessuto democratico e della funzione rappresentativa dei Consigli, che spetta anzitutto ai Consigli stessi correggere. Non riteniamo, quindi, che in caso di riforma la debolezza dei Consigli regionali sia destinata a riprodursi sul Parlamento nazionale. Camera dei Deputati e Senato manterrebbe invece la loro centralità nel sistema istituzionale, derivante dalle rilevantissime competenze legislative che competono loro.

Sul tronco di questa comune impostazione di base, i due disegni di legge costituzionale presentano tuttavia differenze importanti. Il ddl S. 830 riproduce pressoché integralmente la forma regionale, mentre il ddl S. 935 introduce dei congegni di moderazione e temperamento, che garantiscono maggiormente il ruolo del Parlamento e del Presidente della Repubblica.

Questa differenza spinge a propendere per questa seconda opzione piuttosto che per la prima, giacché l'assolutezza della regola c.d. “simul stabunt simul cadent” prevista a livello comunale e regionale può essere pericolosa a livello nazionale, dove la crisi di Governo potrebbe, per esempio, avvenire durante un'emergenza nazionale, e dunque in un momento in cui è del tutto inopportuno sciogliere le Camere e, così, indebolire il Governo nazionale. Il progetto di legge governativo, inoltre, conferma il potere parlamentare di conferire la fiducia iniziale al Governo, dandogli la possibilità di intervenire sul processo di formazione del Governo e del programma, e conferma il potere del Capo dello Stato di co-decisione nella scelta dei Ministri, al momento della nascita dei Governi. Si tratta di accorgimenti opportuni e maggiormente in linea con la tradizione parlamentare italiana, e meritano apprezzamento.

Su questo testo, tuttavia, dovrebbero essere introdotti alcuni accorgimenti, che potrebbero contribuire a rendere più funzionale il sistema e a rafforzare gli equilibri e le garanzie costituzionali, da preservare proprio a fronte del rafforzamento della stabilità dell'esecutivo che la riforma implica:

- a) Anzitutto, la riforma ha ripercussioni sull'elezione del Presidente della Repubblica, giacché il premio di maggioranza che si prevede di conferire alla coalizione di partiti collegati al Presidente del Consiglio eletto potrebbe condurre ad un'elezione di un Presidente della Repubblica di parte. Il *quorum* della maggioranza assoluta per l'elezione del Capo dello Stato, che si applica a partire dal quarto scrutinio, andrebbe elevato ai 3/5, che è il *quorum* previsto per altri organi di garanzia (membri laici del CSM e giudici della Corte costituzionale). Questo appare necessario per assicurare la perdurante funzione di garanzia e la neutralità politica del Presidente della Repubblica.
- b) La previsione di un premio di maggioranza fisso, in misura del 55% dei seggi, appare problematico rispetto alla necessaria discrezionalità nella definizione della legge elettorale, e soprattutto rispetto all'ipotesi di una coalizione che vinca le elezioni, ma che si arresti ad un consenso molto lontano dalla maggioranza assoluta. In questo caso, un premio al 55% appare eccessivamente distorsivo rispetto alla volontà popolare. Occorrerebbe dunque mantenere un principio generale di governabilità, ma escludere la specifica previsione della misura del 55%, per consentire la previsione, a livello di legislazione elettorale, di un premio di maggioranza variabile.
- c) L'ipotesi del Governo subentrante, che sostituirebbe il Presidente del Consiglio in caso di crisi di governo, non è del tutto chiara. È certamente corretto prevedere un'opzione di chiusura e di garanzia per evitare lo scioglimento in casi particolari, ad esempio in situazioni emergenziali o qualora la crisi dipenda da fattori meramente personali del Presidente del Consiglio; ma l'attuale formulazione

normativa sembra aprire le porte ad accordi politici interni alla coalizione per “staffette” durante la legislatura, o favorire interferenze dei partiti minori della coalizione per minare la posizione del Presidente eletto. Andrebbe dunque regolata questa ipotesi in modo assai più stringete, per non contraddire la scelta di fondo dell’elezione diretta, che impone il rispetto per la scelta degli elettori.

- d) Proponiamo di introdurre uno statuto dell’opposizione parlamentare, per garantire l’equilibrio tra maggioranza e opposizione. Si tratta di strumenti previsti in molti Paesi europei, che sembrano opportuni anche in Italia. Basti pensare alla possibilità di adire direttamente la Corte costituzionale su leggi approvate, e specialmente sulle leggi in materia elettorale, prima della promulgazione; o la garanzia di tempi certi per l’esame di proposte di legge dell’opposizione, per prospettare all’opinione pubblica l’indirizzo alternativo, su cui il corpo elettorale sarà poi chiamato a votare.
- e) Occorre intervenire sul potere di decretazione d’urgenza, per porre un argine all’abuso cui assistiamo ormai da anni, conformemente agli orientamenti della Corte costituzionale e ai richiami del Presidente della Repubblica. In parallelo, andrebbe semmai rafforzato un canale accelerato per l’esame parlamentare dei disegni di legge di attuazione del programma di governo, per assicurare – nella fisiologia della procedura parlamentare e non nella patologia del Governo legislatore – i ragionevoli tempi di reazione alle esigenze del Paese.

In conclusione, a nostro avviso, non può dubitarsi della necessità, ormai impellente, di garantire maggiore stabilità alle nostre istituzioni, e in particolare all’esecutivo. Il progetto di riforma governativo ci sembra ben indirizzato rispetto a questo obiettivo.

E tuttavia, i correttivi che ci siamo permessi di indicare renderebbero il progetto più coerente con l’impianto di una democrazia costituzionale, nella quale alle esigenze di stabilità ed efficacia dell’azione di Governo si accompagnano le aspettative di equilibrio tra maggioranza e opposizione e la protezione della centralità del Parlamento.