

Audizione in I<sup>a</sup> Commissione Senato

Franco Pizzetti

Audizione sul ddl. n.830 (Renzi, Paita) e sul ddl. n. 935 (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministro per le riforme istituzionali e la Semplificazione Normativa).

12 dicembre 2022

Onorevole Presidente e Onorevoli Senatori,

Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione e il Senato per avermi invitato a esprimere le mie valutazioni su disegni di legge in epigrafe, relativi a “Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri in Costituzione (ddl. n. 830 Renzi, Paita) e “Introduzione dell’elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia” (ddl. n. 935, Presidenza del Consiglio e Ministro per le riforme istituzionali).

I due ddl. sono accomunati sia dall’intento di introdurre in Costituzione l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri che dall’obiettivo di limitare al massimo le modifiche previste al testo attuale della Costituzione, anche allo scopo di non modificare (o di modificare il meno possibile) le norme relative al Presidente della Repubblica e agli altri organi costituzionali.

Tuttavia, il contenuto dei due disegni di legge, pur molto diverso, presenta alcuni punti comuni ad entrambi i testi sui quali merita concentrare l’attenzione.

Infatti l’ultima disposizione contenuta nel ddl. n. 830 all’art. 5 precisa che “le disposizioni della presente legge si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale” mentre il secondo comma dell’ultima disposizione del ddl. n.935, l’art. 5 anche in questo caso, stabilisce che “La presente legge costituzionale si applica a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l’elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere”.

Entrambi i testi, dunque, distinguono e differenziano il momento della entrata in vigore della legge costituzionale, o delle modifiche alla Costituzione, dal momento nel quale queste devono essere applicate.

Tale differenziazione è centrale per il ddl. n. 935 in quanto quest’ultimo subordina la applicazione delle nuove norme, pur già entrate in vigore con la loro pubblicazione in G.U., al fatto che sia anche già stata approvata, ed entrata in vigore, la nuova legge elettorale che questo testo prevede indicando anche i principi ai quali essa deve essere conforme. Tuttavia, come si è detto, la distinzione tra entrata in vigore, legata alla pubblicazione, ed applicazione della nuova normativa, legata a fatti successivi ed eventuali rispetto all’entrata in vigore delle norme, caratterizza anche il testo del ddl. n. 830 (Renzi, Paita).

Orbene proprio in questa differenziazione tra entrata in vigore della nuova normativa e applicazione della medesima sembra consistere il primo e più importante aspetto di illegittimità di entrambi i disegni di legge.

Infatti l’art.138 della Costituzione specifica che le leggi di revisione della Costituzione sono sottoposte a referendum confermativo quando “entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali”. Ne consegue dunque che l’eventuale approvazione di uno o dell’altro disegno di legge in

esame comporterebbe la possibilità di chiedere il referendum abrogativo di una normativa già pubblicata ma di per sé incompleta e che comunque non può avere applicazione se non al compimento di eventi individuati ma non certi nel loro verificarsi e, almeno per il disegno di legge governativo, non conoscibili nei dettagli al momento della richiesta di referendum perché dipendenti dall'approvazione di una successiva legge elettorale.

Questo punto appare particolarmente delicato perché comporta una modifica tacita dell'art. 138 Cost., e cioè della norma che, definendo la procedura per modificare la Costituzione, è certamente una disposizione fondamentale del testo costituzionale.

A questo si deve aggiungere che una ulteriore, molto rilevante, conseguenza del meccanismo scelto dai due ddl. n. 830 e n. 935, legata alla separazione netta dell'entrata in vigore delle nuove norme dalla loro applicabilità, è che ove l'uno o l'altro dei due disegni di legge dovesse essere approvato, l'Italia si troverebbe nella singolare, ma inammissibile, condizione di essere uno Stato fondato su una normativa costituzionale vigente ma non applicabile fino al momento del verificarsi delle condizioni previste.

Il che appare difficilmente accettabile e non compatibile con i principi essenziali dello Stato di diritto che invece sono dalla U.E. considerati aspetti fondamentali di appartenenza di tutti gli Stati all'Unione.

Merita ancora aggiungere che dato il tenore delle norme contenute nel disegno di legge governativo, se questo fosse approvato, l'applicabilità delle nuove disposizioni costituzionali dipenderebbe dall'adempimento del legislatore ordinario di approvare una legge elettorale conforme alle nuove norme costituzionali. Il che comporta che l'effettività delle modifiche costituzionali non dipende soltanto dal rispetto delle procedure di cui all'art. 138 Cost. ma, almeno per la loro applicabilità, anche dal rispetto da parte del legislatore ordinario degli obblighi che il nuovo testo comporterebbe, senza peraltro che siano indicate né le sanzioni eventualmente connesse all'inadempienza da parte del legislatore ordinario, né eventuali modalità e meccanismi di sostituzione rispetto al legislatore inadempiente.

Infine, merita osservare anche che l'eventuale approvazione del disegno di legge governativo potrebbe anche determinare il verificarsi di una situazione molto complessa se la nuova legge elettorale fosse oggetto di eventuali dubbi circa la sua conformità al nuovo testo costituzionale. In questo caso, infatti, ci si troverebbe di fronte alla singolare alternativa di disattendere la prescrizione costituzionale, subordinando di fatto l'applicazione delle nuove norme alla decisione della Corte eventualmente adita, ovvero di applicare comunque le nuove disposizioni anche a rischio di una successiva dichiarazione di incostituzionalità della nuova legge elettorale.

Pare evidente che di fronte a scenari come questi sia necessario un profondo ripensamento del contenuto di entrambi i testi e, in particolare, del disegno di legge governativo.

2. Guardando, poi, agli obblighi che il disegno di legge governativo pone a carico del legislatore ordinario rispetto alla nuova legge elettorale, merita osservare che almeno l'obbligo di prevedere un premio di maggioranza a favore dei candidati collegati al candidato Presidente del Consiglio che risulti vincitore, pone rilevanti problemi di costituzionalità e di opportunità.

Per quanto riguarda i profili di costituzionalità, non si può che condividere l'osservazione, già avanzata da molti commentatori, che il testo non prevede alcuna soglia minima di voti al raggiungimento della quale sia subordinato il premio di maggioranza. Questo, come già osservato da molti, appare in contrasto con precise decisioni della Corte costituzionale (sent. n. 1/2014 e sent. n. 35/2017) con le quali la Corte ha già dichiarato che il premio di maggioranza richiede, per essere legittimo e conforme ai principi della democrazia rappresentativa, la definizione di una soglia minima di consensi da raggiungere affinché il premio stesso possa essere applicato.

La ragione di fondo di questo orientamento giurisprudenziale, che deve essere considerato non superabile, è di evitare che un premio di maggioranza troppo elevato, legato alla sola condizione di aver ottenuto il risultato migliore, indipendentemente dal rapporto che può esservi tra tale risultato e l'insieme dei voti espressi o degli aventi diritto al voto, può facilmente comportare una distorsione eccessiva del principio di rappresentanza degli elettori che è alla base stessa della democrazia rappresentativa.

Dunque sembra necessario affermare che i vincoli posti dal disegno di legge governativo al legislatore ordinario in materia di legge elettorale siano in contrasto con i principi supremi della democrazia rappresentativa (Corte cost., sent.n.1146/1998) su cui si fonda la Costituzione italiana, proprio perché potrebbero avere come effetto una legge elettorale che consenta una eccessiva sovrarappresentanza in seggi dei candidati o della lista collegata al vincitore della competizione per l'elezione a Presidente del Consiglio.

È evidente che la consapevolezza di questa problematica deve indurre i legislatori a adottare norme che superino queste obiezioni e garantiscano una solida democrazia rappresentativa.

Su come raggiungere questo obiettivo la decisione deve essere rimessa ai legislatori i quali devono tenere nel debito conto che una lesione così grave dei principi basilari della democrazia rappresentativa ha effetti diretti e rilevanti sulla possibile composizione del Parlamento e sul rapporto tra maggioranza e forze di opposizione all'interno dell'esercizio dei poteri di questo organo, con ulteriori possibili conseguenze rilevanti anche sulla composizione degli organi ai quali concorrono in misura significativa le due Camere come avviene per l'elezione del Presidente della Repubblica, dei giudici della Corte costituzionale, dei membri non togati del C.S.M. e per la eventuale messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica e per l'autorizzazione a procedere per reati ministeriali del Presidente del Consiglio e dei Ministri.

Inoltre la modifica della composizione delle Camere inciderebbe anche sui quorum minimi per la revisione costituzionale.

Insomma l'introduzione di un premio di maggioranza senza una soglia minima necessaria di consensi incide profondamente non solo sui principi della democrazia rappresentativa ma anche sul ruolo delle due Camere e sui rapporti sistemici tra maggioranza e opposizione configurando una modifica a largo raggio del quadro costituzionale, che va ben oltre la elezione diretta del Presidente del Consiglio.

3. Le considerazioni da ultimo svolte, che toccano anche la ampiezza delle modifiche proposte dal punto di vista degli effetti che esse possono determinare su altri organi e in particolare sul Parlamento inducono anche a sottolineare un altro aspetto particolarmente delicato dei due testi proposti e in particolare del disegno di legge del Governo.

Merita sottolineare infatti che nel quadro dei numerosi vincoli posti al legislatore ordinario in merito alla futura legge elettorale manca ogni vincolo o indicazione circa le regole da adottare per quanto riguarda la candidatura a Presidente del Consiglio e per quanto riguarda le modalità che i candidati devono adottare per collegarsi a uno dei candidati a tale carica. A questo va aggiunto che manca anche ogni indicazione al legislatore ordinario circa gli eventuali requisiti che la candidatura a Presidente del Consiglio comporti. Nulla è detto infatti su come il legislatore debba regolare le modalità relative alla candidatura a Presidente del Consiglio, su quali requisiti debbano avere gli eventuali candidati e se essi debbano o meno presentare insieme alla candidatura anche un programma di governo che intendono seguire nel caso in cui fossero eletti.

La mancanza di queste indicazioni, unitamente alla assoluta carenza di indicazioni circa i modi coi quali i candidati al Parlamento possano o debbano collegarsi ai candidati a Presidente del Consiglio appare da un lato inspiegabile e dall'altro inaccettabile.

Nel quadro di un sistema come quello delineato, nel quale i vincoli al legislatore ordinario in materia di legge elettorale sono considerati fondamentali ma è considerato fondamentale anche il collegamento tra candidati ai seggi parlamentari e candidati a Presidente del Consiglio almeno per definire i destinatari dell'eventuale premio di maggioranza e, al tempo stesso, anche le eventuali nomine a Presidente del Consiglio successive alla prima, il collegamento tra parlamentari e programmi politici dei candidati a Presidente del Consiglio ai quali si sono collegati, il silenzio assoluto delle norme costituzionali relative alla legge elettorale su questi punti appare inspiegabile e comunque inaccettabile.

Sembra dunque necessario che queste lacune siano adeguatamente colmate in modo che la legge elettorale che rispetti i vincoli indicati dalla Costituzione sia coerente con gli obiettivi stessi delle innovazioni eventualmente introdotte.

Da ultimo va osservato che il quadro costituzionale delineato dal disegno di legge governativo incide sul sistema costituzionale italiano assai più di quanto le mere modifiche al testo delle norme attualmente vigenti possa far ritenere.

Questo vale in particolare per il Presidente della Repubblica.

È certamente vero, infatti, che non si modificano le norme oggi vigenti relative al Capo dello Stato e ai suoi poteri, salvo che nel ddl. governativo per la soppressione del potere di scioglimento di una Camera e del potere di nomina dei Senatori a vita, ma è evidente anche che gli obblighi previsti dal testo governativo a carico del Presidente della Repubblica per quanto riguarda la nomina del Presidente del Consiglio in ogni ipotesi fra quelle che il testo del Governo delinea sono tali da privare il Capo dello Stato di quella ampia discrezionalità di scelta che il testo attuale gli riconosce e che, nel corso degli anni, ha costituito un aspetto essenziale del ruolo che il Presidente della Repubblica ha svolto e potuto svolgere.

Dunque anche sotto questo aspetto è innegabile che il testo governativo comporti modifiche che, al di là dei loro aspetti letterali formali, hanno una incidenza profonda sulla forma di governo della Repubblica italiana e sul ruolo del Presidente della Repubblica oltre che su quello del Parlamento.

4. Alla luce delle considerazioni svolte sembra possibile formulare almeno due considerazioni di fondo.

La prima riguarda la necessità, ove si voglia procedere sulla linea della proposta del Governo, di colmare le molte lacune che essa attualmente presenta soprattutto riguardo le modalità di presentazione della candidatura a Presidente del Consiglio, le modalità di collegamento tra i candidati nei collegi e i candidati a Presidente del Consiglio, la sussistenza o meno del vincolo per i candidati a Presidente del Consiglio di presentare un programma politico di governo che costituisca la base politica del collegamento tra i candidati a parlamentari e candidati a Presidente del Consiglio.

A questi aspetti va poi aggiunta anche una norma che preveda almeno una soglia minima di voti per poter accedere al premio di maggioranza, se non altro per non incorrere nel contrasto con quello che la Corte costituzionale ha già indicato come un vincolo costituzionalmente non superabile per i sistemi elettorali che prevedano premi di maggioranza.

Il superamento degli altri problemi, legati soprattutto a modifiche evidenti alla forma di governo attuale, ben al di là dei mutamenti normativi formali previsti, richiede invece scelte politiche che tocca ai parlamentari compiere.

Qui merita solo dire che se l'obiettivo di fondo è rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio e i suoi poteri rispetto agli altri Ministri e allo stesso Parlamento potrebbe essere utile approfondire l'opportunità di seguire, invece di quello proposto nel testo del Governo e che non ha precedenti

attualmente in nessun sistema democratico vigente, il modello ispirato alla espressione del voto di fiducia al solo Primo Ministro e a regole che riproducano un il sistema del voto di sfiducia costruttivo che è alla base del sistema della Germania federale. Un sistema, quello tedesco, che ha dato ottimi risultati in tema di stabilità dei governi e anche di rafforzamento del ruolo del Primo Ministro (Cancelliere) pur mantenendo integro sia il ruolo del Presidente della Repubblica che quello del Parlamento. Anzi, si può ben dire che il sistema tedesco si è tradotto, come l'esperienza insegna, in un effettivo rafforzamento sia del Presidente del Consiglio che della stabilità del Governo e della posizione del Parlamento.

##### 5. Infine un'ultima considerazione.

Se, come pare, il testo del Governo ha come obbiettivo non solo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio ma anche un mutamento profondo della forma di governo italiana e quindi, in ultima analisi, della democrazia repubblicana, potrebbe essere utile e forse persino necessario procedere a istituire una Commissione bicamerale che, sulla base delle indicazioni contenute nella legge istitutiva (e che ben porrebbero trarre spunto dalle proposte del Governo corrette e riviste alla luce di quanto qui indicato), sia vincolata a produrre entro un periodo determinato un testo di riforma costituzionale coerente e ben strutturato.

Ovviamente il testo approvato dalla Commissione bicamerale ipotizzata dovrebbe poi essere sottoposto all'esame del Parlamento nel rispetto dell'art.138 Cost.

In sostanza, dunque, la Commissione bicamerale che si ipotizza avrebbe il pregio di poter sottoporre al Parlamento un testo coerente e adeguatamente articolato, frutto di un dibattito non di pura "reazione" al testo governativo ma espressione di una volontà comune, maturata in un dibattito adeguatamente approfondito.

È chiaro che le esperienze già fatte in più occasioni relative all'istituzione di Commissioni bicamerali, e che hanno dato tutte esito negativo può giustificare una qualche ritrosia a seguire ancora una volta questa strada.

Tuttavia non sembra utile rinunciare a una sede istituzionale adeguata di analisi e discussione delle proposte, che assicuri quello che deve essere in ogni caso garantito, e cioè che ogni mutamento alla forma di governo attuale, quale che sia l'obbiettivo perseguito, abbia una propria intrinseca coerenza e si inserisca in modo armonioso in una Costituzione come quella italiana, profondamente ispirata ai principi dello Stato di diritto e a valori che sono oggi condivisi anche dai Paesi dell'Unione Europea.