

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*

di Maria Agostina Cabiddu

SOMMARIO: 1.1. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri: l'etichetta – 2. ... e il prodotto: un correttivo alla democrazia partecipativa - 3. Il rafforzamento della stabilità del governo - 4. Per un pugno di dollari: la neutralizzazione del Presidente della Repubblica e l'abolizione della nomina dei senatori a vita - 5. La costituzionalizzazione del premio

Grazie innanzitutto al Presidente e ai Senatori componenti della Commissione per l'invito a tenere questa audizione. Svolgerò dapprima qualche considerazione di carattere generale per poi soffermarmi su alcuni aspetti di entrambi i disegni di legge e, in particolare, di quello proposto dal Governo.

1. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri: l'etichetta - Secondo quanto si legge nel Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 del 3 novembre u.s., il d.d.l. *“introduce un meccanismo di legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, eletto a suffragio universale con apposita votazione popolare che si svolge contestualmente alle elezioni per le Camere, mediante una medesima scheda. Si prevede, inoltre, che il Presidente del Consiglio sia eletto nella Camera per la quale si è candidato e che, in ogni caso, sia necessariamente un parlamentare”*. Si tratta, certamente di formule accattivanti che parlano direttamente all'elettore anche nella

*Testo della memoria depositata nel corso dell' Audizione di fronte alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, sui ddl A.S. nn.935 e 830 (Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri), 5 dicembre 2023

prospettiva di un eventuale referendum, come a prefigurare il quesito. Chi non vorrebbe scegliere da chi farsi rappresentare e chi preferirebbe un governo esposto a ogni stormir di foglie a uno avente il tempo e la forza necessari per realizzare il suo programma?

Come ogni domanda suggestiva, il titolo scommette sulla scarsa propensione dei più ad analizzare quanto viene proposto per preferire le scorciatoie che permettono di ottenere dei giudizi pronti all'uso, lavorando sulla percezione piuttosto che sulla corretta informazione dell'elettore/cliente; senonché, come afferma la Suprema Corte, occupandosi di un caso di frode in commercio, "una etichettatura che non fornisce informazioni adeguate, precise e corrette sulle caratteristiche del bene acquistato sicuramente truffa il consumatore e svaluta, squalifica e svilisce le qualità del prodotto. Occorre, invece, che sia garantita la libertà di ognuno di individuare, tra la molteplicità di prodotti che il mercato offre, quello che, previa attenta e consapevole valutazione, soddisfa maggiormente i propri gusti o le proprie aspettative" (Cass. pen., sez. III, n. 19093/2013) ed è appena il caso di osservare che, se questo vale, a tutela del consumatore, per il commercio dei pistacchi di Bronte, a maggior ragione dovrebbe valere quando a dover essere tutelato è l'elettore al quale si comunicano i programmi politici e, più ancora, quando si mette mano alla Costituzione.

2. ... e il prodotto: un correttivo alla democrazia partecipativa - A leggere attentamente l'etichetta, il primo ingrediente del d.d.l. è quello della legittimazione diretta del capo del Governo, che - si precisa nel comunicato - essere democratica, come a dire, da un lato, che l'attuale formula (indiretta) forse propriamente democratica non sarebbe e, dall'altro, che sarebbe ora di chiudere il cerchio della disintermediazione: i partiti, con buona pace dell'art. 49 della Costituzione - e, a maggior ragione gli altri corpi intermedi - non servono e, anzi, sarebbero proprio questi la causa dell'ormai siderale distanza fra governanti e governati, dimostrata anche dal progressivo crescere dell'astensione.

Lasciando da parte per un momento i messaggi subliminali, per provare ad analizzare quel che invece direttamente si comunica, è innanzitutto necessario precisare meglio a quale dei molti possibili significati ci si riferisce quando si usa il termine "democrazia"¹. Certamente, la proposta secondo cui "*Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente*" non può essere ascritta alla categoria della democrazia diretta, quella che, secondo i classici, è la vera democrazia² ma che, per essere

¹ Sulla polisemia del termine, v. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991

² La "pure democracy" di Madison, che Sieyès definiva, a sua volta, come "véritable démocratie", secondo cui quell'esercizio "diretto" della sovranità si risolveva "nel deliberare sulla piazza pubblica", in assenza - per

tale, è esercitata dal “popolo adunato”, cioè chiamato a “deliberare sulla piazza pubblica”, tanto che la legge non approvata dal “popolo in persona” deve ritenersi nulla³.

Non è, verosimilmente, a questo tipo di democrazia che fa riferimento il testo in esame: la democrazia dei consigli, il tesoro perduto della tradizione rivoluzionaria⁴, infatti, non è e non può essere compatibile con le società complesse, dove ogni forma di governo e ogni tecnica di decisione comportano *necessariamente* il filtro del sistema dell'informazione (ivi compreso, naturalmente, il web, quando non il dark web), dei gruppi organizzati, dei movimenti e, ovviamente, dei partiti: sono questi, infatti, che dispongono dell'agenda politica (solo in minima parte determinata dal basso); chiedono il voto per ottenere un mandato; si fanno interpreti della volontà popolare, la manipolano e la adattano inseguendo il consenso e i sondaggi.

Dunque, per un elementare esigenza di pulizia concettuale, ogni riferimento alla democrazia diretta dev'essere oggi bandito, sicché l'affermazione secondo cui si intende sostituire all'attuale “democrazia dei partiti” (sarebbe più corretto dire: democrazia partecipativa) una democrazia diretta (più propriamente: immediata), non appartiene alla dimensione del reale: un sogno o un incubo comunque irrealizzabile nelle moderne società pluralistiche.

Insomma, non si può promettere ciò che non è possibile avere e se è così l'obiettivo cui guardano entrambe le proposte non può che essere quello di correggere il modello rappresentativo-partecipativo, quale oggi conosciamo, sul presupposto della sua inadeguatezza rispetto alle esigenze del tempo presente. Sul che - si badi - si potrebbe senz'altro concordare, posto il perdurare della crisi che da decenni attanaglia il sistema e alla quale si è tentato inutilmente finora di far fronte, guardando però in modo strabico solo al lato della governabilità e non anche a quello, che costituisce il vero tratto essenziale o, se si vuole la vera novità della Costituzione, che già all'art. 1 declina la sovranità popolare in termini tali che essa non può più ridursi alla sola delega, ma esige il completamento e perfezionamento dei procedimenti decisionali pubblici attraverso adeguati strumenti di partecipazione popolare.

un verso - di significativi intermediari che si frapponevano fra il decisore e la decisione mentre il “*concours médiat*”, invece, “*désigne le gouvernement représentatif*”. Pertanto, “*la différence entre ces deux systèmes politiques est énorme*”.

³ Secondo il pensiero del teorico della democrazia diretta, J.J. Rousseau, in questo non dissimile dal suo principale critico B. Constant.

⁴ Così, H. ARENDT, *On Revolution*, trad. It, Milano, 1983, 247 ss.

Un'esigenza manifestata chiaramente non solo dalla dottrina⁵ ma anche dal giudice delle leggi, non solo quando si è trovato a giudicare della legittimità costituzionale di premi di maggioranza in contrasto con i principi secondo cui il voto è libero, personale ed eguale, ma anche, per es., – come ha ricordato in audizione la prof.ssa De Pretis -, ogni volta che ha affrontato il tema della tutela delle minoranze e, in particolare di quelle linguistiche.

Peraltro, quello che si potrebbe definire un vero e proprio accanimento terapeutico a base di massicce dosi di verticalizzazione del potere, leggi elettorali costituzionalmente illegittime (deputati e senatori non eletti ma nominati, premi di maggioranza palesemente od occultamente – come nel caso dell'attuale "Rosatellum" – abnormi) e continui attacchi agli organismi di garanzia non sembra aver prodotto gli effetti dichiaratamente sperati. Basti pensare a come, lungi dal semplificare, la camicia di forza del bipolarismo e del maggioritario abbia finito per produrre maggiore frammentazione: partiti e movimenti si sono moltiplicati, fino a diventare partiti personali, non più forti o rappresentativi di quanto non siano i propri leader.

Stupisce allora che, ancora una volta, si accollino alla Costituzione le colpe che sono invece, innanzitutto, proprie della classe politica, che forse dovrebbe innanzitutto pensare a rinnovare se stessa, a partire da una legge sulla disciplina dei partiti che desse finalmente attuazione all'art. 49 della Costituzione⁶.

Quel che mi sembra dunque di poter dire, chiudendo su questo primo punto, è che - diversamente da quanto da più parti si afferma -, anche quando la decisione viene imputata "direttamente" al popolo, come nel caso dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, in realtà, a questo si chiede solo e soltanto un mandato a rappresentare e dunque al popolo non si danno maggiori poteri quanto piuttosto gliene si sottrae, limitando al momento del voto l'esercizio di partecipazione alla determinazione della politica nazionale: una concezione **riduzionistica** della democrazia, che si sostanzia e si esaurisce nel momento dell'investitura plebiscitaria del Capo, chiamato a governare per cinque anni senza che neanche il rappresentante, tanto meno i rappresentati, possano interferire se non a costo di pregiudicare la stabilità del governo e con essa, immediatamente (nel caso della proposta 830) o, in modo più bizzarramente articolato, (d.d.l. 935), anche quella del Parlamento.

⁵ "E veramente il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la parte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere.... Non già che abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)", così C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 10.

⁶ V. i recenti interventi in tal senso di A. Cardone e S. Mannoni.

3. Il rafforzamento della stabilità del governo – La maggior parte dei commentatori si è, sin qui, particolarmente soffermata sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio (lascerei da parte il titolo di premier, non solo perché non figura nel testo dei d.d.l. ma anche perché nei Paesi che conoscono questo istituto, il Premier non è mai direttamente eletto), peraltro mettendo talvolta insieme Presidenzialismo, Semi-presidenzialismo (formula questa ingannevole dal momento che quello francese non è affatto un presidente dimezzato, posto che quando dispone della maggioranza in Parlamento ha più poteri del Presidente statunitense) e Premierato, forme di Governo, in realtà molto differenti e di cui la più pericolosa è proprio l'ultima, giacché, per come finora conosciuta, non appare connotata da forti *checks and balances* (controlli e bilanciamenti, meglio che pesi e contrappesi), che invece caratterizzano il sistema presidenziale, ivi comprese le elezioni di mezzo termine.

Quanto all'esigenza di rafforzamento del(la stabilità del) Governo, non condivido quanto anche in questa sede affermato da diversi auditi circa l'indiscutibilità dell'assunto da cui muovono le due proposte: sono quaranta anni che se ne parla ed è arrivato il momento di decidere... argomento facilmente reversibile: sono quarant'anni che se ne parla e tutto ciò che è andato in tal senso – di diritto o di fatto - ha solo peggiorato e non certo migliorato il sistema, segno che non abbiamo bisogno di più governabilità quanto piuttosto di più governo, cioè di capacità di elaborazione di politiche condivise e in grado di rispondere alle esigenze della generalità e abbiamo altrettanto bisogno di restituire lo scettro al popolo sovrano con una legge elettorale che metta al centro i principi costituzionali sul diritto di voto e il perfezionamento degli strumenti di partecipazione istituzionale.

Sul punto, poi, è il caso di distinguere. Se per rafforzamento si intende “più poteri” – e in tal senso sembra andare il d.d.l. 830, specie laddove attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di revocare⁷ oltre che di nominare i ministri -, osservo che non sono questi che mancano al nostro Governo e al suo Presidente... ne ha fin troppi, avendo, tra l'altro, e non da oggi, di fatto esautorato il parlamento financo dalla sua essenziale funzione legislativa.

⁷ Un falso problema, a ben guardare: a leggere la sentenza n. 7/1996 (caso Mancuso) si scopre che la Costituzione, con le sue norme aperte, pur non prevedendola espressamente, consente la sfiducia individuale e consentirebbe, se solo la si interpreta correttamente, a un Presidente del Consiglio autorevole, leader di una maggioranza coesa, di portare il caso del ministro non (più) gradito, dinanzi al Consiglio dei Ministri per risolvere all'interno di esso il conflitto, come peraltro si dovrebbe secondo la legge n. 400/1988 ss.mm., ovvero di accompagnarlo alla porta, inducendolo alle dimissioni ... Il che è quanto dire che, chi “ritiene che ogni nuova esigenza costituzionale debba manifestarsi non attraverso rinnovate risposte ai nuovi interrogativi, ma solo attraverso emendamenti, affinché così si garantiscano separazione dei poteri e certezza del diritto, disconosce sia la funzione della giurisprudenza sia l'importanza della durata nella vita costituzionale. Disconosce cioè la funzione della costituzione” (così, nel *Discorso del Prof. Gustavo Zagrebelsky Presidente emerito della Corte costituzionale*, in *“Cinquanta anni di attività della Corte costituzionale*, Campidoglio - Sala Giulio Cesare 22 aprile 2006, 13.

Se invece il rafforzamento è riferito alla stabilità, come capacità di durare nel tempo osservo – come peraltro hanno già fatto molti di coloro che mi hanno preceduto – che le soluzioni previste da entrambi i d.d.l., per eterogenesi dei fini, potrebbero produrre effetti diversi da quelli voluti e, alla fine, più incertezza e precarietà di quelle che si avrebbero se si continuasse a poter contare sulla, da più parti evocata, fisarmonica del Presidente della Repubblica. Molti hanno anche qui rilevato il paradosso del c.d. “subentrante” che, dopo aver logorato il Presidente del Consiglio eletto, lo sostituisce e, pur non avendo la legittimazione politica del primo (in palese violazione della volontà espressa dall’elettorato), può contare sull’arma letale dello scioglimento direttamente connessa al suo eventuale fallimento, nonché l’eccessiva rigidità della formula “*simul stabunt, simul cadent*”, pure sperimentata con successo nei Comuni e nelle Regioni.

Il punto è che la retorica del governo forte e/o del “sindaco d’Italia” poggia su un altro assunto, anche questo indimostrato e indimostrabile, quello cioè secondo cui la verticalizzazione e l’accentramento del potere siano, di per sé, un bene e che comunque l’esperienza dei governi regionali e locali costituisca una prova della bontà della formula. Personalmente, credo invece che l’estensione del modello aziendale agli enti pubblici – non solo quelli territoriali ma anche a quelli c.d. funzionali – più che efficacia ed efficienza dell’azione abbia prodotto, **sempre e inevitabilmente**, l’inaridimento del dibattito pubblico, l’elusione delle procedure democratiche, l’allontanamento degli elettori dalla politica.

Peraltro, come osservato dal Presidente De Siervo, altro è parlare di enti amministrativi che, anche quando economicamente importanti (secondo uno studio recente le due Province di Bergamo e Brescia le capitali della cultura 2023 hanno da sole un PIL che farebbe di esse l’undicesima economia dell’Unione europea), rimangono comunque confinati in quell’ambito (amministrativo), altro è parlare dello Stato, titolare di competenze a presidio dell’unità nazionale, a partire dal potere di revisione costituzionale fino all’ordine pubblico e al potere estero.

Né mi convince la clausola c.d. «anti-ribaltone», secondo cui il Presidente del Consiglio dei ministri in carica possa essere sostituito solo da un parlamentare della maggioranza e solo al fine di proseguire nell’attuazione del medesimo programma di Governo: che succede se il subentrante devia dal programma (magari andando a comporre la propria squadra di governo con soggetti estranei all’originaria maggioranza) e, soprattutto, che ne è della libertà del mandato, posto che l’art. 67 non è stato - giustamente - toccato?

Meglio – se proprio si volesse intervenire sul punto - la sfiducia costruttiva e, meglio ancora, a voler seguire i sondaggi, lasciare le cose come stanno: ve lo chiedono gli italiani.

4. Per un pugno di dollari: la neutralizzazione del Presidente della Repubblica e l'abolizione della nomina dei senatori a vita – Si legge nella Relazione che accompagna il d.d.l. del Governo (ma la logica sembra essere la stessa seguita anche dall'altra proposta, che “la formulazione del testo è ispirata a un criterio « **minimale** » di modifica della Costituzione vigente, nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare e che pertanto gli interventi di revisione debbano limitarsi a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi. Ciò consente, da un lato, di ridurre anche le difficoltà applicative e i dubbi interpretativi; dall'altro, di **preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica**, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale”.

Altre volte è capitato di criticare tentativi di revisione costituzionale tanto articolati quanto confusi... questa volta, l'intervento - meglio: gli interventi – sembrerebbero chirurgici.

Senonché, si ha come l'impressione che alcuni articoli siano rimasti tal quali forse per la fretta della redazione (penso, per es., al mancato intervento sull'art. 57), altri per evitare di esplicitare l'incisione, come nel caso del già citato art. 67 e più ancora nel caso dell'art. 88.

Ora, se le parole hanno un senso, bisognerebbe spiegare – e spiegarlo anche al dott. Gianni Letta - che cosa rimane delle prerogative del Presidente della Repubblica una volta che ad esso siano sottratti il potere di scioglimento delle Camere, quello di nomina del Presidente del Consiglio e persino la nomina dei senatori a vita - si badi, di per sé un bilanciamento del sistema non solo perché dotati di una legittimazione (gli alti meriti⁸) diversa da quella politica ma anche perché “a vita” e dunque non esposti al *turn over* elettorale - ... rimarrebbe un carapace pressoché vuoto e, di più, privo di una legittimazione diretta, quale invece viene riconosciuta al capo del governo: il primo, eletto da qualche centinaia di parlamentari, il secondo da decine di milioni di italiani.

Dice Joe, lo straniero in un celeberrimo film di Sergio Leone, "Quando un uomo con la pistola incontra un uomo con il fucile, quello con la pistola è un uomo morto!"... ecco, il Presidente della Repubblica è l'uomo con la pistola... altro che intervento minimale e rispettoso delle prerogative presidenziali.

⁸ Curioso che un governo che ha voluto il “merito” nel titolo di un Ministero, lo obliteri quando si tratta di onorarlo a livello istituzionale.

5. La costituzionalizzazione del premio - Lungi dal riattivare i meccanismi della partecipazione democratica, la proposta (*rectius*: le proposte) taglia(no) il nodo gordiano, fino ad arrivare nel d.d.l. governativo a blindare il Presidente del Consiglio con una maggioranza parlamentare frutto non del voto ma di un premio: “La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere (secondo i principi di rappresentatività e governabilità e) in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri”.

Questo è, a mio avviso, il punto più delicato, capace di per sé di scardinare – come pure è stato detto da autorevolissimi costituzionalisti (penso in particolare ai due presidenti emeriti della Consulta, Zagrebelsky e Cheli, che hanno, senza mezzi termini, parlato di proposte almeno potenzialmente eversive) – il sistema.

Come è noto, i Costituenti non hanno – volutamente – costituzionalizzato il sistema elettorale. Le caratteristiche del sistema politico e della democrazia italiana consigliavano di garantire la reciproca sopravvivenza delle forze politiche presenti in Assemblea e di favorire il compromesso in luogo della polarizzazione, anche per evitare il rischio di ulteriori insanabili conflitti. Tuttavia, come rilevato fin da subito dalla migliore dottrina⁹, l’assetto delle garanzie, dal procedimento di revisione costituzionale ai quorum necessari per l’elezione dei diversi organi di controllo e bilanciamento, dimostrano come l’opzione, per quanto implicita, fosse chiaramente per una legge elettorale di tipo proporzionale, che effettivamente per molti anni ha caratterizzato la nostra democrazia.

Poi, come è noto, la spinta maggioritaria ha travolto il sistema, che però non ha più avuto pace: si sono susseguite leggi elettorali maggioritarie, abbandonate presto a causa dei dissidi interni ai partiti e poi leggi caratterizzate da premi di maggioranza irragionevoli, dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale (v. le sentenze n. 1 del 2014 e 35 del 2017, più volte richiamate).

Al riguardo, molto ci sarebbe molto da dire e molto è già stato detto, il che mi consente di rinviare ai contributi che, in audizione, hanno messo in evidenza le diverse criticità che riguardano il d.d.l. governativo.

In quel quadro, prevedere un premio, assegnato su base nazionale, che garantisca il 55 % dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste (anche una sola) e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri significherebbe bensì circondare il governo di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura e in modo del tutto irragionevole le

⁹ V., per tutti, C. LAVAGNA.

posizioni della minoranza (*rectius*: delle minoranze, come osservato dalla prof. de Pretis), posizioni che, pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da esigenze di governabilità, giustificano correttivi e, appunto, bilanciamenti che qui non è dato scorgere. Al contrario, la mancanza di una soglia per l'accesso al premio non solo viola le condizioni poste dalla Corte nelle sentenze più volte evocate ma pregiudica la complessiva tenuta del sistema, dal momento che troppo facile sarebbe impadronirsi, con quei numeri, non solo del governo ma anche degli istituti e degli organi di garanzia.

Né si può fare affidamento su rassicurazioni circa la legge elettorale, che semmai dovrebbe andare di pari passo alla revisione, per assicurare il rispetto delle condizioni poste dalla Corte e, prima ancora, dalla Carta costituzionale.

Infine, *last but not least*, chi volesse assicurare al governo una legittimazione forte, dovrebbe, innanzitutto, garantire che i controlli e i bilanciamenti possano continuare a funzionare. Qui non vale, infatti, il minimalismo che tanto piace agli architetti alla moda e neanche il principio "*less is more*", che sembra abbia fatto la fortuna di Giorgio Armani: chi si applica all'architettura o alla *haute couture* istituzionale non può guardare a un solo organo ma deve tener conto, necessariamente, dell'insieme e lo deve fare cercando strenuamente la condivisione perché la *res populi* è la *res totius populi*. E, se è cosa di tutto il popolo, non può essere cosa di una parte, nemmeno della maggioranza.

A chi poi non avesse questa sensibilità o, se si preferisce, questo patriottismo costituzionale, occorre ricordare un elementare principio di prudenza e saggezza giuridica: anche a considerare la Costituzione come un mero insieme di regole del gioco necessarie per proteggere la propria posizione, se si intende ad essa porre mano si dovrebbe fare attenzione a "immettere quelle regole che gli assicurino di non essere rapidamente eliminato dal gioco, piuttosto che quelle che gli facilitino la vittoria"¹⁰.

Grazie

¹⁰ R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2022, 34.