

Audizione informale 18 luglio 2024

Prof.ssa Lorenza Violini

Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano

Ringrazio il Presidente e i componenti della Commissione per avermi voluto audire in merito ai progetti di legge costituzionali C. 1354 Boschi, sostanzialmente analogo all'A.S. 830 Renzi, e C. 1921 Governo, approvato il 18 giugno u.s., in prima deliberazione, dal Senato, in materia di modifiche alla Parte II della Costituzione – con particolare riferimento all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Prima entrare nel merito di alcuni aspetti d'interesse costituzionale – in parte comuni ai due progetti di legge in esame – sia consentito evidenziare come l'opportunità di riformare il sistema di governo italiano mediante l'opzione del c.d. premierato elettivo sia stata sostenuta, nel tempo, da autorevole dottrina costituzionalistica¹.

A quest'ultima si deve la condivisibile precisazione secondo cui il premierato elettivo non dovrebbe ascriversi ad una forma di presidenzialismo dovendosi piuttosto qualificare – più correttamente – come *neoparlamentarismo*², rappresentando un'evoluzione del sistema parlamentare. Essa, infatti, sarebbe teleologicamente volta a garantire un diverso – e, in ipotesi, migliore – equilibrio fra le esigenze della governabilità e quelle della rappresentanza, al fine di assicurare, da un lato, maggiore stabilità e, dall'altro, restituire centralità alla sovranità popolare, pur senza dismettere la sussistenza del rapporto fiduciario, tratto caratteristico delle forme di governo parlamentari.

A ben vedere, dal punto di vista tecnico, tale soluzione costituisce una parziale trasposizione a livello nazionale dell'elezione diretta dei vertici dell'esecutivo già delineata e sperimentata a livello regionale e comunale, secondo quanto previsto, rispettivamente, dalla l. cost. n. 1/1999 e dalla l. n. 81/1993.

¹ Si considerino, fra gli altri: Serio Galeotti, Augusto Barbera, Giovanni Pitruzzella, Tommaso Edoardo Frosini.

² *Ex multis*, cfr. "Gruppo di Milano", *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1998; T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2008.

Muovendo dal piano teorico a quello *pratico*, appare evidente la necessità di rafforzare, anche a livello nazionale, il rapporto tra elettori ed eletti. Per rispondere a tale scopo, non appaiono sufficienti (benché non se ne voglia negare l'utilità) le traiettorie indicate dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha più volte ribadito – intervenendo sulla legislazione elettorale (Corte cost., sent. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017) – l'opportunità di stabilire un più chiaro e diretto collegamento fra il voto degli elettori e gli effetti di esso sulla composizione degli organi rappresentativi. Appare ragionevole, dunque, ipotizzare una riforma strutturale della forma di governo che metta al centro l'elettore e le sue preferenze. Tale necessità si presenta come essenziale e qualificante per poter imprimere una svolta innovativa capace di coinvolgere e ampliare una base elettorale che manifesta una crescente disaffezione rispetto alla vita democratica del Paese³.

Come ricordato da Mortati nel corso del dibattito in Assemblea Costituente, con specifico riferimento all'alternativa fra un sistema presidenziale e parlamentare, *“una scelta di questo genere, fatta in sede politica, implica la conoscenza dei presupposti di carattere giuridico e sociale per cui una forma, in un dato ambiente storico, può apparire preferibile ad un'altra”*⁴. Ciò interessa, evidentemente, qualsiasi forma di governo, ivi incluso il *neoparlamentarismo* caratterizzato dal c.d. premierato elettivo.

Non sussistono, infatti, allo stato, impedimenti di rango costituzionale all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e, a mio giudizio, appaiono poco persuasive le resistenze fondate esclusivamente sulla mancata sperimentazione di una simile modalità di elezione del vertice dell'esecutivo in altre democrazie costituzionali moderne (a parte la circoscritta e differente vicenda israeliana). Del resto, ogni sistema è figlio del sub-strato politico-culturale in cui si realizza; considerazione da cui discende anche un giudizio di impossibilità rispetto alla esportazione *tout court* di modelli ed esperienze che appartengono ad altre tradizioni politiche, come – ad esempio – il sistema britannico, spesso comprensibilmente elevato a riferimento dalla dottrina costituzionalistica.

Sul punto, risulta ancora attuale quanto affermato, nel 1961, dal Club Jean Moulin: *“Dove le condizioni politiche di base sono diverse, occorrono delle procedure formalmente diverse, una regolamentazione esplicita, per arrivare al risultato che gli Inglesi ottengono implicitamente”*⁵. Da questa affermazione muove, in uno scritto più recente, l'efficace e

³ Sul punto, sia consentito rimandare a L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?*, su *Federalismi.it*, 7 giugno 2023.

⁴ Cfr. C. MORTATI, *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946*, p. 81-82.

⁵ CLUB JEAN MOULIN, *L'Etat et le citoyen*, Paris, 1961, p. 352.

provocatorio interrogativo del collega Frosini: “*se la Gran Bretagna avesse una Costituzione scritta, quali norme regolerebbero la forma di governo? In fondo, è questa la domanda che si debbono porre coloro i quali mirano ad introdurre un premierato a la britannica nel nostro Paese*”⁶.

L’ipotesi di un premierato elettivo appare pertanto, per le ragioni appena accennate, non soltanto un’opzione pienamente legittima nell’ambito dell’assetto costituzionale nostrano, ma persino in linea con la tendenza evolutiva della legislazione e della prassi elettorale recente, da tempo protesa – con coerenza e fortune alterne – a favorire l’identificazione dei *leader* dei partiti e delle coalizioni, incidendo così inevitabilmente anche sull’organizzazione del sistema partitico.

Non possono tuttavia ignorarsi alcuni punti di attenzione relativi alla riforma *de qua* che meritano di essere approfonditi in questa sede. In particolare:

- i. il ruolo del Presidente della Repubblica;
- ii. il rapporto fra il Presidente del Consiglio (eletto) e il Parlamento;
- iii. il sistema elettorale.

Con riferimento al primo punto, il Presidente della Repubblica “*è il capo dello Stato e rappresenta l’unità nazionale*” (art. 87 Cost.), titolare di una funzione di garanzia e non di indirizzo politico, come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale che lo qualifica come “*organo super partes, «rappresentante dell’unità nazionale», estraneo a quello che viene definito il “circuito” dell’indirizzo politico-governativo*” (Corte cost., sent. n. 200 del 2006).

Il riconoscimento di poteri *cd. a fisarmonica* non solo non contraddice tale configurazione ma, piuttosto, la rafforza proprio nell’accezione di garanzia del sistema costituzionale nel suo complesso, consentendo – entro limiti flessibili posti dalla Costituzione e sulla base delle differenti contingenze – il plasmarsi dell’esercizio effettivo dei propri poteri.

All’interno della proposta di riforma costituzionale non si rinvengono previsioni volte a far venir meno o comunque a depotenziare *dolosamente* tale funzione rispetto a quella, di natura politica, del Presidente del Consiglio. Diversamente, è possibile scorgere alcuni fisiologici e necessari adattamenti volti a conferire maggiore armonia al nuovo assetto costituzionale connotato da una differente modalità di

⁶ T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, su *Il Politico*, vol. 69, no. 1 (205), 2004, pp. 5–25.

individuazione del Premier. Restano intatte, infatti, tutte le attribuzioni che non interferiscono con tale elemento d'innovazione, ad eccezione del potere di nomina dei Senatori a vita.

A fronte di una maggiore legittimazione del Presidente del Consiglio, non sembra potersi di conseguenza ravvisare alcun rischio di *soccombenza* della funzione di garanzia del Presidente della Repubblica, che dipende – come correttamente ricordato dalla collega Poggi⁷ – non già dalla modalità di elezione bensì dalla caratura costituzionale del ruolo.

Sul punto, il disegno di legge governativo approvato dal Senato, contiene – a differenza del pdl Boschi – alcune *accortezze* evidentemente volte a salvaguardare ogni prerogativa del Presidente della Repubblica che non risulti in palese contrasto con l'introduzione del premierato elettivo: ivi incluso il potere di nomina e revoca dei ministri che l'art. 92, co. 5, Cost. attribuisce al Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio.

All'interno di questo complesso mosaico di equilibri, è altresì possibile identificare la volontà di non compromettere irrimediabilmente l'obiettivo di assicurare il riconoscimento dell'investitura popolare diretta del Presidente del Consiglio, destinatario pertanto non già di *nomina* da parte del Presidente della Repubblica bensì dell'"*incarico di formare il Governo*" (art. 92 Cost.). Si tratta di un accorgimento nella sostanza non necessario e persino foriero di incertezze, in ragione dell'equiparazione *de facto* fra gli istituti dell'incarico e della nomina, come spiegato dal Prof. Zanon⁸, ma funzionale – secondo la logica riformatrice qui descritta – a marcare le dovute differenze fra i diversi ruoli.

Con riferimento al secondo punto, il rapporto di fiducia nelle forme di governo parlamentari a legittimazione diretta si compone di una doppia relazione che vede alla base il medesimo atto di indirizzo politico (programma di governo): la prima relazione fiduciaria si instaura fra il Governo e il corpo elettorale mentre, la seconda, fra il Governo e il Parlamento.

Orbene, se il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato (C. 1921) prevede il voto di fiducia iniziale – che il Governo formato dal Premier eletto dovrebbe ottenere – il progetto di legge Boschi (C. 1354) contempla soltanto la necessità di un passaggio

⁷ A. POGGI, Audizione sui ddl n. 830 e 935 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

⁸ N. ZANON, Audizione sui ddl n. 830 e 935 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

parlamentare, entro dieci giorni dal giuramento, nell'ambito del quale il Governo illustra le proprie linee programmatiche alle Camere.

Parrebbe ragionevole sostenere – come fatto da altri colleghi⁹ – che, a seguito dell'elezione diretta, la fiducia debba presumersi, salvo prova del contrario. Ciò al fine di evitare, già all'indomani delle elezioni, ogni potenziale e rischioso contrasto fra la legittimazione popolare e quella parlamentare.

Tale rischio risulta corroborato dalla previsione di cui all'art. 94, co. 3, Cost., ai sensi della quale *“Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo”*. Quella testé menzionata rappresenta una norma chiaramente volta a conferire maggior forza (e peso) alle trattative interne alla coalizione di governo nella formazione dello stesso e, per questa via, al Parlamento. Una previsione che, nel circoscrivere l'autonomia decisionale del Premier eletto, sembra rispondere – ancora una volta – alla volontà di non impattare oltremodo sull'assetto vigente, evitando così di *ridimensionare* la centralità del Parlamento (anche) nella formazione del Governo.

Venendo al principio del *simul stabunt simul cadent* – rigorosamente valorizzato dal progetto di legge Boschi – il disegno di legge governativo frappone all'operatività della regola derivante dal suddetto principio, una previsione c.d. *“anti-ribaltone”* che, a ben vedere, si sostanzia in due distinte ipotesi (art. 94, penult. e ult. comma, Cost.).

Nel primo caso, l'attivazione della norma è subordinata alla volontà del Presidente del Consiglio eletto, al quale è riconosciuta *“negli altri casi di dimissioni”* (quindi, essenzialmente, nel caso di dimissioni volontarie) la facoltà *“di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone”*. Solo nell'ipotesi di mancato esercizio di tale facoltà, *“il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio”* (art. 94, penultimo comma, Cost.).

La seconda fattispecie *“anti-ribaltone”* concerne, invece, i casi di *“decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto”*, nei quali il Presidente della Repubblica, senza ulteriori aggravii procedurali, *“conferisce l'incarico di formare il*

⁹ *Ibidem.*

“Governo a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio” (art. 94, ultimo comma, Cost.).

Tali previsioni, volte ad una *razionalizzazione* del principio del *simult stabunt, simul cadent*, producono un triplice effetto che appare pienamente sintonico con la logica riformatrice:

- i) saldare il destino dell'esecutivo a quello del legislativo, attraverso una ragionevole gradazione del principio in esame, in forza di una valorizzazione delle dinamiche partitiche e parlamentari;
- ii) impedire la nascita (successiva) di governi cd. “tecnici”, ossia guidati da un Presidente del Consiglio non legittimato dal voto popolare, stante la necessità – nei casi di cessazione dalla carica del Premier eletto, laddove previsto – di una sua individuazione fra i parlamentari eletti nelle liste di maggioranza;
- iii) ridurre – in ragione del fisiologico allineamento sistemico alla nuova formula costituzionale – la discrezionalità del Presidente della Repubblica nella fase di formazione del Governo (*rectius*, nell'individuazione del Presidente del Consiglio), che dovrà ricevere, in ogni caso, la fiducia del Parlamento.

A completamento di tale quadro di sintesi, sia consentito segnalare come la riforma costituzionale non sembri disciplinare, espressamente e con la medesima chiarezza, gli scenari successivi all'eventuale cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio non eletto direttamente dal corpo elettorale ma appartenente, come previsto, alla medesima coalizione parlamentare del Presidente eletto.

Con riferimento alla terza e ultima questione, concernente il sistema elettorale, sarà indispensabile accompagnare a una riforma di simile portata – per quanto circoscritta a pochi articoli della Carta costituzionale – una legge elettorale che favorisca il formarsi di una maggioranza collegata al Presidente del Consiglio dei ministri eletto direttamente.

Sul punto, l'art. 92, co. 2, nella formulazione proposta dal disegno di legge governativo approvato dal Senato, si limita a stabilire che *“La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle*

minoranze linguistiche". È stato espunto dal testo – a mio giudizio, opportunamente – il *quantum* del premio, inizialmente previsto nella misura del 55% dei seggi.

Non è questa la sede in cui poter approfondire i vari modelli elettorali che potrebbero trovare attuazione nel solco tracciato dalla Costituzione eventualmente riformata. Mi limiterò pertanto a ribadire che la previsione di un premio di maggioranza appare senz'altro funzionale al disegno complessivo di una riforma che, introducendo l'elezione diretta del Premier, deve ragionevolmente garantire il consolidarsi di una coerente maggioranza parlamentare. Per tal via si potrebbe evitare altresì di replicare – con le dovute differenze di contesto – le *forzature* che, in passato, hanno condotto alle censure operate dalla Corte costituzionale, al cui scrutinio continuerà ad essere affidata la materia elettorale.

Infine, sia consentito soffermarsi su un elemento – frutto del primo passaggio parlamentare – che necessita di essere accolto positivamente, ossia l'introduzione del limite di due mandati consecutivi (art. 92, co. 2, Cost.).

A tal proposito, occorre rilevare che detto limite risulta elevato a tre qualora il Presidente del Consiglio, nelle legislature precedenti, *"abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi"*.

Tale previsione sembra ispirarsi – anche per tale ipotesi – alla disciplina contenuta nella legislazione ordinaria con riguardo alle figure di vertice degli organi esecutivi degli enti locali (con popolazione superiore a 15.000 abitanti), difettando, rispetto a quest'ultima, di una precisazione che – a voler essere scrupolosi – appare opportuna al fine di scongiurare un possibile uso strumentale della disposizione costituzionale, specie se letta in combinato disposto con la facoltà riconosciuta al Presidente del Consiglio, nel caso di dimissioni volontarie, di provocare lo scioglimento delle Camere (art. 94, penult. comma, Cost.).

L'art. 51, co. 3, del TUEL prevede, infatti, che *"è consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie"*.

L'introduzione di una simile precisazione anche nel testo costituzionale (art. 92, co. 2, Cost.) potrebbe apparire opportuna per circoscrivere l'operatività di tale previsione all'interno dell'alveo esclusivo dei casi in cui si realizzi, indipendentemente dalla volontà del Presidente del Consiglio, un'impossibilità a completare uno dei due mandati o, persino, entrambi.

Conclusivamente, la proposta di riforma costituzionale all'esame della Commissione, seppur perfettibile, segue – come si è avuto modo di evidenziare – una logica condivisibile nel suo complesso, che si sostanzia nella previsione, da un lato, di un elemento di forte portata innovativa quale l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e, dall'altro, di ragionevoli contrappesi volti a scongiurare un accentramento eccessivo dei poteri sul Capo all'esecutivo, nel rispetto del ruolo e delle prerogative del Presidente della Repubblica e del Parlamento. Spetterà alle successive convenzioni e prassi parlamentari perfezionare il nuovo assetto costituzionale e alla legge elettorale riuscire a dare coerente attuazione al nuovo modello.

Sullo sfondo dell'odierno dibattito è possibile altresì intravedere la necessità, al momento innominata, di riaprire – nell'ipotesi di un mutato quadro costituzionale – la discussione relativa a una modifica del regime bicamerale perfetto, propendendo, dal mio punto vista, per l'introduzione di una (seconda) Camera delle Regioni. Quest'ultima, svincolata da un rapporto fiduciario con il Governo, secondo la logica del *contre-pouvoir*¹⁰, potrebbe conferire al nuovo assetto maggiore rappresentatività, stabilità ed equilibrio. Una necessità di cui sarebbe opportuno tener conto sin d'ora, se l'auspicio della riforma è quello di conseguire dei risultati positivi e duraturi per l'intero sistema costituzionale.

¹⁰ *Ex multis*, V. BOYER, *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2011/1, n° 85, p. 41-68.