

Audizione presso la 1^a Commissione “Affari Costituzionali” della Camera dei Deputati sui disegni di legge costituzionale A.C. 1921 «Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica» e A.C. 1354 «Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri».

17 luglio 2024

Prof. Andrea Buratti (p.o. di diritto pubblico comparato, Università degli studi di Roma Tor Vergata)

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

desidero anzitutto rivolgerVi il mio ringraziamento per l’invito a questo ciclo di audizioni.

In queste settimane avete già ascoltato numerosi colleghi ed esperti della materia: pertanto, eviterò riflessioni generali sul tema delle riforme costituzionali o teorizzazioni sulle forme di governo, per affrontare in modo più diretto le questioni salienti del dibattito sul progetto di riforma. In questo spirito, anticipo sin da subito che la mia valutazione del progetto governativo è ampiamente positiva: cercherò di illustrare questa mia posizione replicando alle principali osservazioni critiche che sono emerse nel dibattito pubblico e in questo ciclo di audizioni.

1. La forma di governo prospettata dal disegno di legge governativo si inquadra all’interno del modello neo-parlamentare, variante razionalizzata della forma di governo parlamentare, caratterizzata dall’elezione diretta del vertice dell’Esecutivo e dalla permanenza della responsabilità politica nei confronti del Parlamento, veicolata dal rapporto di fiducia. Rispetto al modello puro della forma di governo neo-parlamentare, come sperimentata a livello locale e regionale, la proposta contiene opportuni elementi di temperamento, posti a tutela delle prerogative del Parlamento: mi riferisco alla permanenza del voto di fiducia iniziale, al ruolo di moderazione del Presidente della Repubblica e alla possibilità di formazione di un secondo Governo come possibile esito della crisi di governo.

La forma di governo neo-parlamentare è un modello ben noto alla dottrina, che ha tuttavia conosciuto una diffusione limitata nella realtà. Da questo, si è voluto dedurre che si tratti di una soluzione eccentrica, senza equivalenti nel panorama delle democrazie occidentali: a ben vedere, le peculiarità del modello prospettato si spiegano alla luce delle specificità dei problemi manifestati dal parlamentarismo italiano, questi sì unici e particolarmente acuti.

Le forme di governo devono infatti adattarsi alla fisionomia del sistema politico e rispondere alle esigenze individuate come prioritarie. Ebbene, l'integrazione di questo modello di governo nel sistema politico e istituzionale italiano è garantita dal suo radicamento nell'esperienza degli ultimi decenni a livello locale e regionale.

Quanto alla sua coerenza con gli obiettivi, è mia opinione che la riforma allineerà il sistema politico italiano a quello delle grandi democrazie europee, attraverso la codificazione di congegni che riproducono regolarità tipiche delle democrazie maggioritarie.

Il testo trasmesso dal Senato, pur ampiamente mutato rispetto alla versione originaria dell'iniziativa, non ne ha però alterato i caratteri fondamentali del disegno riformatore. Il passaggio in Senato ha reso il progetto ancora più lineare nella codificazione delle prassi tipiche del parlamentarismo inglese, nel quale gli elettori eleggono di fatto il Primo Ministro assieme alla maggioranza dei Comuni, e le crisi di governo sono gestite dal Premier e dal partito di maggioranza valutando, con criteri eminentemente politici, l'alternativa tra scioglimento o prosecuzione della legislatura.

2. Un primo gruppo di osservazioni critiche si appunta sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Si lamenta che essa introduca una democrazia plebiscitaria e, più puntualmente, si critica la carenza di una dettagliata regolazione del sistema elettorale, così come la previsione del premio di maggioranza, che rischia di determinare, senza la previsione di soglie minime, effetti non rappresentativi.

La prima critica difetta di realismo: negli ultimi decenni le grandi democrazie occidentali – indipendentemente dalla loro forma di governo – hanno tutte incorporato robusti elementi di personalizzazione della politica. È, questo, l'effetto di fattori esogeni alla Costituzione, come le modalità della comunicazione politica, la struttura dei partiti, le dinamiche delle negoziazioni internazionali. Occorre prendere atto, senza infingimenti, che qualsiasi sia il sistema elettorale adottato, in tutte le grandi democrazie occidentali gli elettori selezionano, nella sostanza se non nella forma, il *leader* dell'Esecutivo.

Anche in Italia, da anni, la dinamica politica ed istituzionale ha assunto forme di personalizzazione: si tratta ora di prenderne atto e adeguare la cornice istituzionale ad una realtà politica diffusa ben oltre i confini nazionali.

Nelle democrazie costituzionali contemporanee, d'altro canto, *leadership* stabili ed efficienti convivono con società pluralistiche solide e poteri di garanzia diffusi, anche di livello sovranazionale. Per la salute e la conservazione della democrazia, è da temere, piuttosto, l'inefficienza, l'incapacità amministrativa, l'impoverimento culturale ed economico della società e il suo scollamento dalle istituzioni rappresentative: la stabilità dei governi è un solido antidoto contro questi mali.

Sul tema della disciplina elettorale: è regola generale del diritto costituzionale – appresa dall'esperienza – che i sistemi elettorali non debbano trovare una disciplina dettagliata nella Costituzione, per evitare il loro ingessamento e consentirne una maggiore disponibilità alla revisione. I sistemi elettorali sono inevitabilmente condizionati dagli interessi di parte, ed è inopportuno invadere la Costituzione con scelte spesso divisive. Qui ci si limita – a mio avviso correttamente – a codificare (i) il premio di maggioranza, traendo una lezione dal

cortocircuito determinatosi in Israele, e (ii) il principio di rappresentatività, che accompagna il meccanismo premiale richiamando la ben nota giurisprudenza della Corte costituzionale.

Tramite la previsione del premio di maggioranza, la norma costituzionale si incarica di assicurare un esito naturale nelle democrazie mature, cui invece il nostro sistema politico fatica a pervenire spontaneamente: ovvero la formazione di una chiara maggioranza parlamentare quale risultato delle elezioni politiche. Lo avete visto pochi mesi fa nel Regno Unito, dove i *Labour* hanno ottenuto il 63% dei seggi con solo il 33% dei voti. In una compiuta democrazia dell'alternanza, questo è esattamente ciò che chiediamo ad un sistema elettorale: non già meramente rappresentare e riprodurre il pluralismo di società come le nostre, sempre più articolate e differenziate al loro interno; ma promuovere l'integrazione del pluralismo sociale, favorirne la convergenza in coalizioni che si riconoscano in valori comuni e programmi condivisi, assegnando alla proposta che ottiene il consenso più ampio l'onere di governare, per un tempo limitato e fermi restando il controllo degli organi di garanzia e i diritti dell'opposizione. Le grandi democrazie europee si governano così.

En passant: il prof. Luciani ha ipotizzato che il testo non imponga che il premio assicuri la maggioranza assoluta. Tuttavia – anche a tacere dell'obbligo che grava sul giurista di interpretare i testi normativi sistematicamente e avendo riguardo alla *ratio legis* – l'espressione «garantire una maggioranza di seggi in ciascuna Camera» è davvero stentorea, e non potrebbe essere più chiara: la maggioranza di seggi è evidentemente almeno la metà più uno dei seggi.

È ora il caso di chiarire che l'assenza dell'indicazione nel testo di una soglia minima per l'attivazione del premio di maggioranza non fa certo venire meno l'onere che graverà sul legislatore di rispettare, nella stesura della legge elettorale, i vincoli di principio stabiliti nella giurisprudenza costituzionale.

È quindi da respingere radicalmente l'evocazione di una lesione dei principi supremi derivante dal mancato rispetto delle pronunce della Corte. Le Costituzioni non sono dei massimari della giurisprudenza costituzionale: nel nostro caso, è codificato il principio che si evince da quella giurisprudenza, la rappresentatività, con ciò che esso implica. Fermi questi paletti, esistono una pluralità di sistemi elettorali – di tipo maggioritario e di tipo proporzionale, con ballottaggio e senza ballottaggio, che assicurano il rispetto delle indicazioni emerse dalla giurisprudenza della Corte.

Va peraltro ricordato che la Corte stessa ha chiarito, nella sentenza n. 35 del 2017, che le valutazioni sui limiti del premio di maggioranza non possono essere automaticamente estese a sistemi con elezione diretta dei vertici degli esecutivi, come quelli dei Comuni di maggiori dimensioni, dove appunto Sindaco e Consiglio comunale sono eletti contestualmente e collegati da un premio: «Quel sistema – chiarisce la Corte – si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale». Considerazioni che rendono vieppiù evidente la necessità di adeguarsi alla giurisprudenza della Corte con la necessaria elasticità.

Ancora in tema di legislazione elettorale: il voto degli italiani all'estero è un diritto sancito dalla riforma dell'art. 48 Cost., che ne ha però contestualmente stabilito una limitazione rispetto alla pienezza del voto riconosciuta agli italiani residenti in Italia. Questa limitazione è stata concretizzata da una norma costituzionale, che ha modificato gli art. 56 e

57 Cost.: qui leggiamo che gli italiani all'estero eleggono 4 senatori e 8 deputati. Ebbene, questa ponderazione è l'esito di una scelta operata dalla Costituzione: non capisco come si possa ora sostenere che per l'elezione del Presidente del Consiglio – che avviene contestualmente, dunque nello stesso procedimento elettorale rispetto a quella delle Camere – non si debba tenere conto di questa ponderazione. A mio avviso il legislatore che metterà mano alla legge elettorale dovrà necessariamente rispettare l'opzione costituzionale per la limitazione del voto degli italiani all'estero, individuando le soluzioni tecniche che garantiscano la riproduzione della medesima ponderazione espressamente prevista per i seggi parlamentari anche per l'elezione del Presidente del Consiglio. È ben vero che il testo di riforma potrebbe espressamente chiarire questo vincolo; ma al contempo l'interpretazione sistematica del testo nella versione attuale non lascia alcuno spazio a soluzioni diverse – se non volendo ricercare, a scopo polemico, un'interpretazione “incostituzionalmente orientata”!

3. Diversi auditi hanno polemizzato con la previsione della mozione di fiducia iniziale, ritenuta incoerente con l'elezione diretta.

A mio avviso, la fiducia in entrata è essenziale per garantire la centralità del ruolo del Parlamento nella co-determinazione del programma di governo: altra è l'elezione del Presidente del Consiglio, che compete al corpo elettorale, altra è la definizione di un programma di legislatura su misure e compagini di governo, che va invece co-determinata con la maggioranza nel doveroso rispetto della pluralità di visioni e indirizzi all'interno della coalizione che si impegna a supportare quotidianamente, in Parlamento, l'operato del Governo. Se è Vostra intenzione ridurre il rilievo politico del Parlamento nel nuovo sistema, e concentrare la determinazione dell'indirizzo politico nel solo Presidente del Consiglio, ebbene, eliminate il voto di fiducia in entrata.

Convieni a questo punto anche chiarire che non vi è alcuna contraddizione nell'uso che il testo fa delle espressioni «elezione», «proclamazione», «nomina», «incarico», come invece alcuni hanno ritenuto. Nel disegno della riforma, il Presidente del Consiglio è eletto dal corpo elettorale, con la proclamazione da parte dell'organo incaricato nell'ambito del procedimento elettorale; in questa fase avremo un Presidente eletto ma non in funzione, come accade per esempio negli Stati Uniti. Egli riceve quindi dal Presidente della Repubblica l'incarico di formare il Governo: l'incarico è preordinato alla nomina dei Ministri, con cui si concretizza la formazione del Governo, su cui permane il vaglio del Capo dello Stato. E la fiducia parlamentare consacra la formazione del Governo, come avviene già oggi. In questo contesto, la norma sui poteri del Presidente della Repubblica privi della controfirma che menziona la «nomina del Presidente del Consiglio» è del tutto coerente, giacché si riferisce alla nomina dell'eventuale secondo Presidente del Consiglio, che non è eletto e proclamato, e dunque deve essere nominato, in linea con quanto avviene oggi.

4. Vengo, infine, alla disciplina delle crisi di governo recata dalla riforma dell'art. 94 Cost.

La soluzione che viene prospettata – che impone lo scioglimento automatico in caso di approvazione di mozione di sfiducia, mentre in tutti gli altri casi affida al Presidente

dimissionario la scelta tra scioglimento delle Camere e ricerca di un accordo politico per un secondo Governo – rappresenta una codificazione delle convenzioni esistenti nel parlamentarismo inglese.

Non ravviso in ciò alcun “tradimento” della volontà degli elettori. Anzitutto perché ritengo che la soluzione di gran lunga prevalente sarà quella del governo di legislatura, con conseguente scioglimento in caso di crisi. Quindi, perché l’eventualità del “passaggio del testimone” tra primo e secondo Governo è inquadrata in una cornice regolativa minuziosa: l’avallo del Presidente dimissionario; il vincolo dell’appartenenza del secondo Presidente alla maggioranza; la limitazione ad un solo passaggio di consegne nel corso della legislatura.

È stato fatto osservare che questo quadro regolativo non esclude del tutto l’ipotesi del “ribaltone”, del mutamento di maggioranza di sostegno al Governo. Ebbene, in presenza del principio costituzionale del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), non vi è modo di impedire, nei fatti, queste prassi tipiche del parlamentarismo assemblearista: ciò che la riforma prospetta, tuttavia, è un sistema politico improntato alla logica maggioritaria del governo di legislatura, nell’ambito del quale il prezzo politico di simili comportamenti sarà altissimo, e dunque recessivo.

La soluzione prospettata è pertanto un ottimo compromesso tra il doveroso rispetto del mandato elettorale, da un lato, e l’esigenza – pure incomprimibile a livello nazionale – di garantire continuità amministrativa nei casi in cui la crisi sia imputabile a fattori puramente personali, o in contesti emergenziali che sconsigliano di ricorrere allo scioglimento.

Apro una parentesi sul rigetto della questione di fiducia, perché il tema è stato oggetto di confronto in dottrina e in questa sede: sia che si ritenga che esso determini l’obbligo giuridico delle dimissioni, sia che si ritenga che esso determini solo un vincolo politico, il testo contempla questa eventualità, giacché l’espressione «negli altri casi di dimissioni» abbraccia tanto le dimissioni volontarie quanto quelle obbligatorie. Ed è assai opportuno, a ben vedere, che l’effetto del rigetto della questione di fiducia sia differente da quello della mozione di sfiducia: la questione di fiducia può ben essere utilizzata quale strumento con cui il Presidente potrà forzare la verifica dell’accordo di maggioranza, aprendo, in ipotesi, alla crisi e alla formazione di un secondo Governo.

Non pone alcun problema di sistema – come invece è stato paventato da Giuseppe Calderisi – la formula della «previa informativa parlamentare» che il Premier dimissionario è chiamato a svolgere prima di formalizzare la richiesta di scioglimento. Il Premier dimissionario può ben essere invitato dal Capo dello Stato a confrontarsi con il Parlamento prima di confermare le dimissioni, come già oggi sovente accade: la riforma di certo non lo vieta! Essa impone, invece, che, una volta confermate le dimissioni, il Premier si confronti con il Parlamento circa l’opzione dello scioglimento, anche per dare conto all’opinione pubblica delle posizioni di ciascuno degli attori rispetto alla scelta da assumere. La ritengo una formulazione molto ragionevole, che non incorre in alcuna incongruenza.

È stato fatto osservare che questo sistema di razionalizzazione della gestione delle crisi di governo ridimensiona il ruolo del Capo dello Stato, come è venuto sviluppandosi nell’attuale regime parlamentare. Su questo vorrei essere chiaro: non esiste alcuna soluzione tecnica che consenta, da un lato, la razionalizzazione della forma di governo e la riduzione dell’instabilità dei governi, e, dall’altro, la permanenza di un potere di scioglimento libero in

capo al Presidente della Repubblica. Qualsiasi soluzione alternativa si voglia immaginare – per esempio la sfiducia costruttiva, spesso evocata in questo dibattito – impone la codificazione di automatismi nella risoluzione delle crisi, riducendo la discrezionalità degli attori politici.

Il protagonismo del Presidente della Repubblica nella gestione delle crisi di governo è venuto sviluppandosi nella prassi costituzionale, come soluzione efficace e necessitata alle disfunzioni del sistema politico, acuitesi nel corso degli ultimi anni. La riforma riconduce il sistema politico alle dinamiche tipiche delle democrazie maggioritarie, con il conseguente riallineamento dei poteri presidenziali al disegno costituzionale originario. Questo tuttavia non autorizza alcun giudizio di “ridimensionamento” delle prerogative del Capo dello Stato, che conserva tutte le sue rilevanti potestà di controllo e contenimento della maggioranza e del Governo. Anche all’esito della riforma, il Presidente della Repubblica italiano resterà il Capo di Stato dotato dei maggiori poteri e della maggiore incidenza politica nel panorama delle democrazie parlamentari.

* * *

È mia opinione che questa riforma risponda alle urgenti criticità del nostro sistema istituzionale e politico. L’alternativa a una riforma di questo genere è il mantenimento dello *status quo*, ovvero un assetto istituzionale nel quale la stabilità è una variabile eventuale, figlia di risultati elettorali nettissimi e di *leadership* molto salde. Ma queste condizioni si verificano di rado in democrazie ad alto tasso di pluralismo e di complessità sociale, se il sistema istituzionale non imprime un’indicazione di rotta agli attori politici. Il sistema politico italiano ha sostanzialmente fallito l’approdo a un bipolarismo consolidato, è attraversato da evidenti tendenze alla frammentazione; e la riduzione del numero dei parlamentari rende, specie in Senato, le maggioranze assai precarie. Questa riforma indirizza il sistema politico nella direzione delle grandi democrazie europee: è un’occasione da non sprecare.