

Audizione dinanzi alla I^a Commissione permanente del Senato della Repubblica in merito ai disegni di legge costituzionale S. 830, «Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione» e S. 935, «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità di Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica»

Prof. Andrea Buratti (professore ordinario di diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata")

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,

1. La forma di governo prefigurata dai progetti di riforma al Vostro esame si colloca nella famiglia delle forme parlamentari, ed in particolare nella variante delle forme neoparlamentari, caratterizzate dalla combinazione tra elezione diretta del vertice dell'esecutivo e responsabilità politica del Governo nell'ambito del rapporto di fiducia parlamentare.

Sebbene poco diffusa nel panorama delle democrazie contemporanee, questa forma di governo è invece ben radicata nell'esperienza italiana, dove a livello locale e regionale ha garantito una notevole stabilità istituzionale, contribuendo alla responsabilizzazione della classe dirigente nei confronti dell'elettorato. Non ravviso dunque stravolgimenti della Costituzione, indebolimenti della democrazia o eversioni dei principi supremi della Costituzione: si tratta, più semplicemente, di uno strumento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare ben presente alla dottrina e ormai assimilato nella nostra esperienza politica, sia pure a livello locale e regionale.

Rispetto al modello puro della forma neoparlamentare, il disegno di legge presentato dal Governo propone una variante "temperata". Questi congegni di temperamento sono finalizzati a reintrodurre le virtù del parlamentarismo all'interno di un modello a forte vocazione maggioritaria. Li analizzo dettagliatamente nei paragrafi 2, 3 e 4.

2. Un primo temperamento si rinviene nella scelta di combinare l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo con le procedure tipiche del parlamentarismo nella fase di formazione del rapporto di fiducia.

Sotto questo profilo, si è affermato che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio non si concilierebbe con la scelta di mantenere intatta la sequenza, tipica della forma parlamentare, "conferimento dell'incarico → nomina del Governo → voto di fiducia parlamentare".

Al contrario, la riforma persegue il condivisibile obiettivo di incanalare la scelta popolare del vertice del Governo all'interno di una corretta dialettica tra Parlamento e Governo, sottoponendo alla valutazione delle Camere tanto la compagine ministeriale nel suo insieme quanto il programma di governo, che sviluppa il programma elettorale. Questa fase di allineamento tra i protagonisti dell'attuazione dell'indirizzo politico a me sembra dunque utilissima, anche per saggiare la corretta calibratura della compagine ministeriale e del programma rispetto agli equilibri della coalizione emersi dalle elezioni.

È opportuno rammentare che all'indomani dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999 – che ha introdotto il modello neoparlamentare come forma di governo *standard* per le Regioni – la massima parte dei commentatori aveva espresso critiche per la sottovalutazione di una fase iniziale di condivisione con il Consiglio del programma di Giunta, tanto che molti degli Statuti regionali oggi in vigore hanno articolato procedure di verifica consiliare del rapporto di fiducia in entrata, nonostante il silenzio della legge costituzionale.

3. Il secondo temperamento deriva dall'assenza di un potere di revoca dei Ministri in capo al Presidente del Consiglio. Alcuni hanno mosso critiche a questa scelta, che invece a mio avviso è coerente con l'obiettivo – già richiamato – di valorizzazione delle dinamiche parlamentari.

In primo luogo, va osservato che un potere di revoca dei Ministri in capo al Presidente del Consiglio implicherebbe, specularmente, la piena spettanza del potere di nomina dei Ministri, che invece il progetto governativo conferma – assai opportunamente – nell'attuale schema costituzionale, che ha prodotto una compartecipazione variabile di Presidente del Consiglio e Capo dello Stato.

Ma soprattutto, un conflitto tra Presidente del Consiglio e singolo Ministro tanto grave da non risolversi con le spontanee dimissioni del Ministro implica sempre una verifica della coerenza dell'azione di Governo e della solidità della maggioranza parlamentare, ed è bene pertanto che sia rimesso alla valutazione parlamentare, che è anzitutto garanzia di pubblicità e trasparenza nei confronti degli elettori.

4. Il terzo temperamento è l'effetto della deroga all'automatismo tra crisi di governo e scioglimento delle Camere (*c.d. simul stabunt simul cadent*), previsto invece senza eccezioni tanto a livello degli enti locali quanto a livello regionale, e nel disegno di legge S. 830. Secondo la riforma, vi è la possibilità che la cessazione della carica del Presidente del Consiglio dei Ministri dia luogo alla formazione di un nuovo Governo subentrante, strutturalmente connesso al mandato elettorale tramite (i) un vincolo oggettivo (l'attuazione del programma di governo, che, è bene ricordare, è la traduzione del programma elettorale) e (ii) un vincolo soggettivo (la definizione del bacino cui attingere per la individuazione del nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri, che è circoscritto

al Presidente uscente per lo svolgimento di un secondo mandato o ai parlamentari eletti nel perimetro della maggioranza).

Allo scopo di inquadrare correttamente questa previsione, va preliminarmente osservato che il modello prefigurato dalla proposta di riforma è connotato da una prevalente e dominante vocazione maggioritaria, evidenziata dall'elezione diretta e dal necessario corollario del premio di maggioranza a favore delle liste collegate al Presidente eletto. Pertanto, nella fisiologia, la forma di governo opererà in ambiente e con rendimento maggioritario: ciò significa che essa favorirà Governi di legislatura, di durata quinquennale, con la conseguente proposizione agli elettori del giudizio sul loro operato. E in caso di crisi di governo, la soluzione più naturale sarà lo scioglimento anticipato delle Camere.

Il temperamento costituito dall'opzione del Governo subentrante presenta il vantaggio di escludere la rigida e automatica applicazione del meccanismo del *simul stabunt simul cadent*, consentendo, in condizioni particolari ed eccezionali della vita politica e istituzionale, la prosecuzione della Legislatura. Al contempo, questa ipotesi non è tale da determinare la riproposizione di dinamiche tipiche dell'assemblearismo, quali le frequenti crisi di governo e il mutamento in Parlamento delle maggioranze, giacché i vincoli sulla formazione del nuovo Governo appaiono sufficientemente stringenti. D'altronde, l'ipotesi della formazione del Governo subentrante è comunque limitata ad una sola occasione nel corso della Legislatura.

Questa previsione è stata oggetto di critiche sotto tre convergenti profili: anzitutto, (i) per la sua incompatibilità con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che richiederebbe sempre e comunque lo scioglimento delle Camere in caso di crisi; quindi, (ii) perché il secondo Governo verrebbe ad essere maggiormente tutelato in termini di stabilità, operando questa volta l'automatismo del *simul simul*; ed infine, (iii) per la perdurante possibilità che si verificano mutamenti della maggioranza nel passaggio dal primo al secondo Governo.

A mio avviso, queste critiche non colgono nel segno.

(i) Quanto alla mancata conformazione al modello puro della forma neoparlamentare, va anzitutto rammentato che le forme di governo non sono modellini astratti, ma si sviluppano nella storia, traendo insegnamenti dall'esperienza e adattandosi alle peculiarità dei contesti politici. Ebbene, il modello vigente a livello regionale è stato pressoché unanimemente criticato dalla dottrina proprio per l'eccessiva rigidità dell'automatismo tra crisi di Giunta e scioglimento, che impedisce la prosecuzione della Consiliatura anche quando sarebbe possibile assicurare la continuità dell'indirizzo legittimato dal voto popolare. A livello nazionale, peraltro, l'esigenza di assicurare la continuità dell'azione di governo in casi specifici si avverte con ancora maggiore incidenza, vista la gravità delle funzioni dell'esecutivo.

Il temperamento introdotto con l'ipotesi di un nuovo Governo subentrante consente al sistema istituzionale di evitare lo scioglimento anticipato in circostanze nelle

quali la crisi del Governo del Presidente eletto sia determinata da fattori contingenti e non politicamente rilevanti – per esempio in presenza di vicende di carattere privato del Presidente del Consiglio; o quando si avverta l'esigenza di un'ampia ricomposizione della compagine ministeriale che vada oltre il mero rimpasto; o in presenza di un accordo interno al partito per un cambio di *leadership*, come avviene talora nel Regno Unito; o, ancora, in presenza di gravi crisi eccezionali che coinvolgano il Paese e che richiedono la continuità dell'azione di governo e sconsiglino scioglimento e ordinaria amministrazione.

Si tratta, pertanto, di una garanzia di chiusura del sistema, che assicura continuità e flessibilità istituzionale senza tuttavia incrinare la prevalente vocazione maggioritaria del sistema neoparlamentare.

(ii) Quanto all'osservazione per cui il Governo subentrante, godendo della garanzia di stabilità rappresentata dall'automatismo del *simul simul*, verrebbe a trovarsi in una posizione di maggiore sicurezza rispetto al Governo del Presidente eletto, basta osservare che l'effetto deterrente determinato dal *simul simul* è strutturalmente soggetto ad erosione: man mano che ci si approssima al termine naturale della Legislatura, la deterrenza alla sfiducia costituita dalla minaccia dello scioglimento diminuisce, fino a scomparire nell'ultimo anno della Legislatura. Ora, poiché l'eventuale subentro di un nuovo Governo è un fatto che potrà verificarsi – nella massima parte dei casi – nella seconda parte della Legislatura, la protezione offerta dalla minaccia di scioglimento automatico è in realtà modesta, e certamente meno intensa della garanzia di stabilità di cui il primo Governo dispone in virtù dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Non ravviso dunque alcuno squilibrio nel meccanismo prospettato, che bilancia in modo convincente il doveroso rispetto del mandato elettorale con le fisiologiche esigenze di correzione dell'indirizzo politico e di garanzia degli interessi nazionali.

(iii) Si è infine osservato che la clausola in commento, pur battezzata “anti-ribaltone”, non impedisce, di fatto, il mutamento della maggioranza nel passaggio dal primo al secondo Governo.

È ben vero che il parziale mutamento della maggioranza è astrattamente compatibile con la previsione costituzionale; e tuttavia, i vincoli oggettivo e soggettivo (la continuità nell'attuazione del programma di governo e la selezione del nuovo Presidente del Consiglio nel perimetro della maggioranza) appaiono solidi a sufficienza per impedire che eventuali riassetamenti della maggioranza parlamentare determinino uno sviamento dal mandato conferito dagli elettori – che, è bene ricordarlo, è il vero bene protetto dalla norma. E in un sistema politico come quello italiano, connotato da frequenti mutamenti dei soggetti politici e parlamentari, questo elemento di flessibilità costituisce una virtù, giacché consentirà di ridurre il potere di ricatto delle minoranze interne alla coalizione.

È evidente, d'altronde, che è rimesso al Capo dello Stato l'apprezzamento delle condizioni politiche della crisi e l'opportunità del conferimento dell'incarico al Presidente del Consiglio subentrante, sulla base di una ponderazione, inevitabilmente elastica, tra esigenza di rispetto del mandato elettorale e interessi superiori della Nazione.

5. Un commento va poi dedicato alla previsione del premio di maggioranza al 55%, oggetto anch'essa di numerose critiche, a mio avviso infondate.

La necessità di accompagnare l'elezione diretta del Presidente del Consiglio con il vincolo costituzionale del premio di maggioranza è di tale evidenza – anche alla luce dello sfortunato esempio israeliano – che non occorre dilungarsi su questo.

È senz'altro vero che è anomala l'esplicitazione in Costituzione della quota esatta dei seggi di maggioranza; ed altri prima di me in questo ciclo di audizioni hanno prospettato l'eventualità di una correzione di questa previsione, ad esempio con l'esplicitazione di un mero vincolo alla formazione di una maggioranza stabile. Osservo tuttavia che la quota del 55% rappresenta un punto di equilibrio quasi obbligato tra l'esigenza di costituire una maggioranza operativa, specie al Senato, senza al contempo intaccare le soglie di garanzia previste dalla Costituzione per l'elezione degli organi indipendenti.

Si è poi contestata la mancanza di una soglia minima per l'ottenimento del premio, come invece indicato dalla Corte costituzionale (Sent. 1/2014 e 35/2017). Osservo in prima battuta che la previsione del premio al 55% si accompagna, nella proposta del Governo, al riferimento ai due principi di «rappresentatività» e «governabilità». Mi sembra un evidente indicazione di equilibrio tra le due istanze, entrambe valorizzate dalla Corte in quelle pronunce. La legge elettorale dovrà dunque muoversi in coerenza con questo perimetro normativo, che di per sé non è affatto incompatibile con la giurisprudenza costituzionale. È peraltro sbagliato imputare al progetto di revisione di avere omesso la codificazione degli orientamenti della Corte in materia: la Costituzione non è un massimario delle sentenze della Consulta, che d'altronde ben possono mutare nel tempo e adattarsi ai contesti. A ragionare altrimenti, dovremmo concludere che la recente riforma dell'art. 9 Cost., che ha introdotto il principio della tutela dell'ambiente, è illegittimo perché ha omesso di includere i principi che la Corte costituzionale, nei notissimi “casi Ilva”, ha imposto al Legislatore di contemperare con il valore ambientale.

Ma ciò non toglie che ovviamente la legge elettorale dovrà contemperare il nuovo obiettivo vincolante imposto dalla previsione costituzionale con i paletti posti dalla giurisprudenza di principio della Corte. E le opzioni possibili sono molteplici, tutte coerenti con la tradizione legislativa italiana in materia elettorale.

Né si può dimenticare, d'altronde, che la stessa Corte costituzionale, nella già richiamata sentenza 35/2017, ha chiarito come – in presenza di un diverso sistema di governo, caratterizzato dalla elezione diretta non del solo organo assembleare ma anche dell'organo di vertice dell'esecutivo – la ponderazione degli interessi in gioco dovrebbe essere ripensata, lasciando dunque aperte una pluralità di opzioni per il legislatore.

6. La forma di governo neoparlamentare temperata proposta dal disegno di legge del Governo è pertanto, a mio avviso, ben calibrata e congruente con le esigenze di

razionalizzazione della democrazia parlamentare italiana, e mette a frutto gli insegnamenti ricavabili dalle esperienze pregresse.

È evidente che a fronte del rafforzamento del principio maggioritario che certamente la riforma comporta, il Presidente della Repubblica è chiamato a consolidare la propria funzione di controllo, contenimento e freno del *continuum* maggioranza parlamentare-Governo.

È stato paventato che lo squilibrio tra Presidente del Consiglio legittimato dal voto popolare e Presidente della Repubblica, eletto dal Parlamento, impedirebbe l'esercizio effettivo dei poteri presidenziali di controllo e interdizione. E tuttavia, la storia repubblicana ci dimostra altro: nei frangenti – per quanto rari – di Governi e maggioranze direttamente legittimati da un forte consenso popolare, il Capo dello Stato ha sempre intensificato il proprio potere di controllo, dando vita anche a scontri aspri con la coalizione di maggioranza. Ricordo, durante il Governo Berlusconi I, il rifiuto del Presidente Scalfaro di nominare il Ministro della Giustizia proposto dal Presidente incaricato e il rifiuto di sciogliere le Camere al momento della crisi del Governo; durante il Governo Berlusconi II, il rinvio del Presidente Ciampi del delicatissimo disegno di legge Gasparri sui mezzi di comunicazione e lo scontro con il Ministro della Giustizia sul potere di grazia; durante il Governo Berlusconi IV, il diniego del Presidente Napolitano all'emanazione del decreto-legge sul fine-vita.

La Costituzione quindi è già ora congegnata per valorizzare il ruolo interdittivo del Presidente, attraverso strumenti che, nella prassi, potranno essere rivitalizzati e consolidati, a partire dall'esame dei decreti-legge ai fini dell'emanazione e dal rinvio delle leggi.

Il Capo dello Stato resterebbe pertanto, nel panorama delle grandi democrazie occidentali che adottano forme di governo parlamentari, l'organo di garanzia politica dotato dei maggiori poteri di freno e controllo.

Coerentemente con le forme del mutamento di questo organo che si sono registrate nella storia costituzionale della Repubblica, sarà la stessa presidenza a ridislocare la propria funzione, conformemente alla natura della democrazia costituzionale, in cui al rafforzamento della legittimazione democratica dell'indirizzo politico deve corrispondere l'intensificazione degli appropriati *checks and balances* istituzionali.