



VINCENZO LIPPOLIS*

AUDIZIONE PRESSO LA I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE C. 1354 COST. BOSCHI E C. 1921 COST. GOVERNO DEL 31 LUGLIO 2024**

L'idea di una legittimazione popolare del vertice dell'esecutivo è presente nel dibattito accademico e politico italiano già da qualche decennio. Si è prospettato che la candidatura alla carica di Presidente del consiglio dovesse avvenire mediante collegamento con i candidati all'elezione parlamentare, assicurando la pubblicazione del nome del candidato premier sulla scheda elettorale. Da una sola consultazione degli elettori doveva emergere la maggioranza parlamentare e l'indicazione del premier. Un'idea che in passato non è mai stata giudicata eversiva della forma di governo, che ha trovato avallo anche in sedi istituzionali e che ha preso corpo di fatto nel periodo del bipartitismo.

Si può essere contrari o favorevoli a questa impostazione, ma se si vuole riformare in questo senso la Costituzione è essenziale che il disegno riformatore abbia una coerenza interna e non contenga in partenza i germi di un malfunzionamento. Le osservazioni che sommamente esporrò si collocano all'interno di questa logica.

I progetti di legge nn. 1354 e 1921 fanno compiere un passaggio ulteriore all'idea di cui dicevo prima prevedendo una formale elezione del Presidente del consiglio, distinta anche se contestuale a quelle delle Camere. Da qui sorge il problema per così dire di allineare i risultati delle tre votazioni in modo da far sì che il premier possa avere una maggioranza parlamentare con cui governare. Infatti, non si può escludere che si abbiano esiti contraddittori e confliggenti, tanto più che si è volutamente eluso di affrontare la grande anomalia della nostra forma di governo parlamentare, e cioè il bicameralismo paritario. Come insegnava un costituzionalista inglese degli anni '60 dello scorso secolo avere un bicameralismo paritario in una forma di governo parlamentare significa andare in cerca di guai.

Il progetto Boschi si rifà al modello del sindaco d'Italia (*simul stabunt simul cadunt*) e non affronta la questione ritenendo, se ho ben compreso, che l'elezione diretta abbia un effetto

* Professore onorario di Diritto pubblico comparato – Unint Roma.

** Testo pervenuto alla Redazione l'11 settembre 2024.

di trascinamento su quelle parlamentari e comunque sarebbe sempre possibile intervenire sulla legge elettorale. Il disegno di legge del Governo rinvia alla legge elettorale che dovrebbe assicurare una maggioranza di seggi in entrambe le Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività. Il tema è stato approfondito in audizioni che hanno preceduto la mia e non ho intenzione di entrare nei dettagli tecnici quali la previsione di una soglia per l'assegnazione del premio (che però deve essere assicurato) e quindi la disciplina di cosa accade se la soglia non è raggiunta, nonché il conteggio del voto degli italiani all'estero.

Mi limito a due considerazioni.

Per far uscire il dibattito dall'astrattezza sarebbe opportuno che il Governo o la maggioranza parlamentare fornisca qualche indicazione e che ciò avvenga prima della conclusione dell'iter della riforma costituzionale alla Camera in modo che si intraveda quale è l'approdo complessivo prima che il testo divenga immodificabile con la doppia lettura.

Pur comprendendo le esigenze della politica e il significato simbolico dell'elezione formalmente distinta, riterrai che si potrebbe ottenere lo stesso risultato pratico riprendendo l'ipotesi dell'unica votazione in collegamento con le liste. Si potrebbe evidenziare nella scheda elettorale la scelta del premier rendendo autonoma l'indicazione del suo nome e non inserendolo nel simbolo della lista, ma facendo esprimere l'elettore con un unico voto. Quel che conta è che poi il Presidente della Repubblica nomini il candidato che ha ottenuto la maggioranza dei seggi.

Il secondo punto che affronto è quello della formazione del Governo. Ritengo incongruo che un premier eletto dal corpo elettorale debba essere "incaricato" di formare il Governo e poi ottenere la fiducia delle Camere. Questa procedura sminuisce il significato dell'elezione diretta. Se vi è una legittimazione popolare non vi è la necessità di nessun incarico e di nessuna fiducia iniziale. Il giorno dopo le elezioni il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del consiglio. L'incarico e la fiducia hanno solo la funzione di aprire formalmente delle trattative tra le forze politiche per la formazione dell'esecutivo e per il programma minando così l'autorevolezza del premier eletto. Ancor peggio in questo senso la previsione di un secondo tentativo nel caso di denegata fiducia iniziale. In sostanza, si codifica un possibile contrasto tra la volontà del corpo elettorale e quella parlamentare tanto più che il mancato ottenimento della fiducia porta a nuove elezioni.

Si dovrebbe prevedere soltanto, come fa il progetto Boschi, che il premier esponga alle Camere le linee programmatiche del suo Governo e sarà semmai onere dei gruppi parlamentari che si oppongono presentare una mozione di sfiducia.

Un altro aspetto che merita riflessione è l'intreccio tra sfiducia, dimissioni del premier, scioglimento e norme c.d. "antiribaltone", intreccio dal quale dovrebbe essere salvaguardata la stabilità dell'esecutivo e una flessibilità di funzionamento del sistema.

La previsione dello scioglimento in caso di votazione di una mozione di sfiducia appare coerente con l'ispirazione del progetto di rispettare la volontà espressa dal corpo elettorale che così viene chiamato a pronunciarsi nuovamente.

Molto opportuna è la modifica introdotta al Senato (sesto comma, art.94 Cost) di attribuire al Presidente del consiglio il potere di chiedere al capo dello Stato lo scioglimento in pratica in qualsiasi altra situazione. Sia che si realizzi un obbligo di dimissioni per la reiezione di una questione di fiducia, sia che il premier intenda porre termine alla sua esperienza di governo. Interpreto la norma nel senso che essa riguardi sia il caso di dimissioni a seguito dell'insorgere di problemi politici insolubili, sia che il premier ritenga conveniente andare ad elezioni in quel momento. La norma potrebbe essere resa più chiara, ma il significato mi pare quello.

In realtà la chiave di volta di un sistema come quello che si vuole varare è proprio la possibilità per il premier di chiedere e ottenere lo scioglimento perché la sua minaccia costituisce il fattore più forte di stabilità nelle sue mani.

Il comma affronta poi il problema di rendere flessibile il funzionamento del sistema evitando le elezioni anticipate nel caso il premier eletto si dimetta e non chieda lo scioglimento, si preoccupa cioè di rendere possibile la nascita di un nuovo esecutivo e nel contempo di evitare i c.d. ribaltoni, cioè un mutamento di maggioranza.

Quello di individuare una norma antiribaltone è un vecchio problema che tortura una parte delle forze politiche. Ricordo che la riforma costituzionale approvata dalle Camere nel 2005 e bocciata nel successivo referendum del 2006 ne conteneva una molto dettagliata.

In realtà, una garanzia assoluta di non avere un cambiamento di maggioranza mi pare quasi impossibile da trovare data la frammentazione del nostro sistema politico. Ed anche la soluzione del progetto di legge n.1921 non è assolutamente impermeabile. Non vedo che cosa, se non la logica politica, e cioè non un vincolo giuridico impedirebbe al presidente eletto che esperisce un nuovo tentativo di formare un Governo o un parlamentare eletto in collegamento con lui di appoggiarsi ad una maggioranza diversa. Ma le vicende della passata legislatura ci insegnano che la politica realizza combinazioni parlamentari che vanno al di là della nostra immaginazione. (Una uguale considerazione vale per la soluzione individuata nel caso di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente). Senza volerlo - credo - la norma introduce una flessibilità che sfugge alla fin troppo minuziosa disciplina di tutta la materia.

In un progetto di legge che tende a rafforzare la figura del Presidente del consiglio mi pare mancare una modifica all'art.95 Cost. che ne formalizzi la primazia all'interno dell'organo complesso Governo. Se ne fa carico il disegno di legge Boschi all'art. 4 che potrebbe essere preso in considerazione.

Una considerazione finale sui governi di coalizione quali sono sempre stati, salvo congiunture assai particolari, quelli italiani. La loro stabilità e l'efficacia della loro azione dipende dalla loro coesione e dal grado di omogeneità politica. Le regole giuridiche possono favorire o essere d'ostacolo, ma non risolvere da sole il problema di fondo.