



GIOVANNA RAZZANO*

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 3 OTTOBRE 2024**

SOMMARIO: 1. Una riforma per «tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo». – 2. Restituire al Presidente della Repubblica il suo ruolo di garanzia. – 3. Salvaguardare la qualità costituzionale delle disposizioni che si desidera introdurre. – 4. Alcuni suggerimenti per una maggiore coerenza e flessibilità del sistema.

1. Una riforma per «tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo»

Desidero in primo luogo ringraziare il Presidente e tutti i componenti della Commissione per l'invito a questa audizione concernente i disegni di legge costituzionale C. 1921 Governo e C. 1354 Boschi. Ringrazio anche il Ministro Casellati per la Sua presenza.

Vorrei svolgere tre riflessioni di carattere generale, per poi riferirmi più concretamente ai testi dei due disegni di legge.

La prima riflessione concerne il valore della stabilità di governo, cui si riferì l'on. Tomaso Perassi - proprio in questi palazzi - durante i lavori dell'Assemblea costituente, nel suo famoso o.d.g., votato il 5 settembre 1946, «*per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*». Tali "esigenze" possono ritenersi di rilievo costituzionale, ove si consideri che senza stabilità viene meno non solo la capacità di decidere, ma anche la funzione della rappresentanza¹. A queste "esigenze" intendono rispondere i due disegni di legge, che manifestano una significativa comunanza di intenti nel prevedere entrambi l'elezione popolare del Presidente del Consiglio, l'attribuzione al medesimo del potere di scioglimento anticipato, ferma restando la possibilità del

* Professoressa Ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico – Sapienza Università di Roma.

** Testo pervenuto alla Redazione il 14 ottobre 2024.

¹ Al riguardo cfr. gli interventi raccolti nel volume del Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*. Ricerca promossa dal Cesis su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti", Milano, 1983.

Parlamento di sfiduciarlo. In ambedue i casi si guarda ad un modello che è stato definito “forma di governo neoparlamentare”, “governo parlamentare del Primo Ministro”, “premierato”. Un modello basato su di una elaborazione dottrinale importante², nella convinzione di dover rafforzare il legame fra il corpo elettorale, la maggioranza politica e il Governo, per ovviare appunto alle «degenerazioni del parlamentarismo», alla crisi della democrazia consociativa - quella dei governi basati sugli accordi post-elettorali fra i partiti - e poter così riavvicinare gli elettori agli eletti.

Va ricordato, fra l'altro, che storicamente è stata l'area di centro-sinistra ad aver caldeggiato riforme costituzionali analoghe (la tesi n. 1 del programma dell'Ulivo nel 1995; il testo Salvi alla Bicamerale D'Alema nel 1997; il governo parlamentare del Primo Ministro additato come soluzione di compromesso dalla c.d. Commissione dei cd saggi nominata da Enrico Letta nel 2013)³. Né va dimenticato che il centro-destra, che nel proprio programma elettorale aveva manifestato una preferenza per il presidenzialismo, si è successivamente orientato verso premierato al fine di raggiungere un consenso più ampio. In teoria, quindi, vi sarebbero le premesse culturali e politiche per conseguire finalmente quella razionalizzazione del sistema parlamentare caldeggiata quasi ottant'anni or sono in Assemblea costituente. E se è vero che tale riforma condurrebbe a una nuova forma di governo, è altresì vero che si tratterebbe della naturale evoluzione di quella parlamentare. Certamente la riforma costituzionale comporta cambiamenti. Ad esempio quello di attribuire al Primo Ministro il potere di scioglimento del Parlamento, ponendo fine alle incertezze e alle varie interpretazioni che di questo potere si sono date, sia in dottrina, sia nella prassi posta in essere dagli stessi Presidenti della Repubblica⁴. Ma non si può rimproverare ad una riforma di apportare novità e, quindi, di essere riformatrice. Piuttosto occorrerebbe fornire argomentazioni a supporto della conservazione dell'assetto attuale, a fronte di una durata media dei governi nazionali di circa un anno e di un crescente astensionismo elettorale.

2. Restituire al Presidente della Repubblica il suo ruolo di garanzia

Con riguardo al Presidente della Repubblica, si è affermato che, con il premierato, verrebbero drasticamente ridotti i suoi poteri nelle crisi politiche. Certamente, se i governi diventassero tendenzialmente di legislatura, le crisi si ridurrebbero, e con ogni probabilità

² M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, Milano, 1960; S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo: «il governo di legislatura»*, Milano, 1984; A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Dem. e dir.*, 1990, 2, 23; A. MANZELLA, *È possibile la “alternanza preordinata” in uno stesso sistema?*, in *Il Politico*, 1991, 236; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, 1996; S. CECCANTI, *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, in *Studi in onore di Serio Galeotti*, I, Milano, 1998, 183; F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. cost.*, 2000, 3, 579; M. OLIVETTI, *Ricordo di Serio Galeotti (1922-2000)*, in *Iustitia*, 2000, 417; T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2008.

³ Come ricordato dal Presidente della Corte costituzionale A. Barbera (da sempre convinto dell'opportunità di una riforma costituzionale in senso neoparlamentare) nella nota intervista al Sole 24 Ore, 28 giugno 2024.

⁴ Cfr. sul punto G. PITRUZZELLA, *Il Governo del Premier*, in *La costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella, Soveria Mannelli, 2004, 15-20.

le luci dei riflettori sul colle Quirinale si accenderebbero più raramente. Ma questo è un risparmio energetico opportuno, frutto di una transizione costituzionale desiderabile. Non è certamente espressione di una democrazia sana che annualmente vi sia una crisi di governo e che il Capo dello Stato si trovi a valutare se formarne un altro o sciogliere le Camere. Chi crede che questo sia il ruolo peculiare della Presidenza della Repubblica cade in equivoco, perché mostra di credere che il ruolo di supplenza politica e le prestazioni di riserva rese in varie occasioni dai Presidenti facciano parte della fisiologia del sistema e non della sua patologia. La Presidenza della Repubblica in Italia, priva di responsabilità politica, ha natura garantistica e non governante; ha natura di mediazione e di garanzia e non di indirizzo politico⁵. Coerente con tale “natura” è la previsione, indicata nel disegno di legge governativo, concernente il conferimento dell’incarico di formare un nuovo Governo «negli altri casi di dimissioni» e «nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto», addolcendo la regola del *simul stabunt simul cadent* e conferendo peraltro maggiore flessibilità al sistema. Coerente con il ruolo di garanzia del Capo dello Stato è altresì la proposta governativa di esentare da controfirma ministeriale, in particolare, la nomina dei giudici della Corte costituzionale.

Quanto al timore che l’elezione diretta del premier e la medesima stabilità possano comportare derive autoritarie, vale, in estrema sintesi, quanto osservò Piero Calamandrei, sempre nel corso della seduta della Seconda Sottocommissione del 5 settembre 1946: «*Le dittature sorgono non da governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici*».

3. Salvaguardare la qualità costituzionale delle disposizioni che si desidera introdurre

La terza osservazione di carattere generale attiene all’importanza di salvaguardare la qualità costituzionale delle disposizioni che si desidera modificare. Non è compito di una Costituzione fornire una disciplina di dettaglio per ogni evenienza, nel tentativo di regolamentare ogni possibile accadimento. Da un lato, non è realistico riuscire nell’intento di prevedere il futuro, dall’altro, si rischia di svilire la Costituzione, sovraccaricandola di dettami minuziosi e trasformandola in un libretto di istruzioni di ingegneria costituzionale con le risposte per ogni eventualità⁶. La bellezza della nostra Carta sta anche nell’essenzialità dei suoi contenuti e nella linearità del linguaggio. La Costituzione deve pertanto indicare i principi e lasciare flessibilità di funzionamento.

⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 200 del 2006. Sulla questione cfr. A. POGGI, Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato sui ddl n. 830 e 935 e L. VIOLINI, Audizione sui ddl 1921 e 1354, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati. Sulla fisionomia della Presidenza della Repubblica italiana, cfr. i capitoli di M. OLIVETTI nel recente volume *Le elezioni presidenziali nella storia*, a cura di F. Benedetti, F. Bonini, L. Ciaurro, M. Olivetti, G.M. Sperelli, Torino, 2023.

⁶ G. PITRUZZELLA, *Il Governo del premier*, cit., 13, per il quale occorre evitare di dare vita ad una nuova mitologia, quella per cui l’ingegneria costituzionale può fare tutto.

Questo vale in particolare per il sistema elettorale. Non sembra opportuno imbrigliare il funzionamento della vita politica di qui ai prossimi decenni, imponendo una procedura di revisione per ogni aggiustamento alla legge elettorale che si rendesse opportuno. La Costituzione si deve limitare a prevedere che tale legge favorisca il formarsi di una maggioranza che sostenga il premier, con l'obiettivo della stabilità del Governo, nel rispetto dei principi costituzionali di rappresentatività, uguaglianza del voto e garanzia delle minoranze, così come enucleati dalla giurisprudenza costituzionale. La proposta del Governo, per ciò che concerne l'art. 92, comma 3, forse dice troppo («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»), in quanto menziona premio, liste e candidati collegati, e usa il verbo «garantire», mentre sarebbe più appropriato il verbo «favorire».

Al contempo, giunti a questo punto, sarebbe opportuno che il Governo presenti quanto prima una proposta di legge elettorale, di modo che si possa valutare la riforma nel suo insieme (legge costituzionale e legge ordinaria). In riferimento a quest'ultima, il problema del voto degli italiani all'estero (ossia la questione del diverso peso del loro voto a seconda che votino per i parlamentari o per il premier)⁷ potrebbe forse essere risolto con la previsione del nome del candidato Primo Ministro sulla medesima scheda elettorale con cui si esprime il voto per i candidati senatori e deputati⁸.

4. Alcuni suggerimenti per una maggiore coerenza e flessibilità del sistema

Mi soffermo ora sulle specifiche disposizioni dei due disegni di legge, evidenziando sommariamente dei punti che meriterebbero una modifica.

a) Innanzitutto sembra opportuno, se si è convinti della bontà di introdurre la forma di governo parlamentare del Primo Ministro, che il Presidente del Consiglio venga conseguentemente denominato «Primo Ministro», e che, pertanto, la Sezione I del Titolo III della parte seconda della Costituzione, sul Governo, ora denominata «Il Consiglio dei ministri», venga intitolata «Il Primo Ministro e il Consiglio dei ministri».

b) Ancora, il ddl del Governo (art. 92, ult. comma) afferma che il Presidente della Repubblica «conferisce l'incarico di formare il Governo» al Presidente del Consiglio eletto. Tuttavia, se si considera la sua legittimazione popolare – il cuore della riforma – è più appropriato che il Presidente della Repubblica direttamente «nomini» il Primo Ministro.

⁷ V. per tutti a R. CALVANO, Audizione sui ddl 1921 e 1354, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.

⁸ Così G. CALDERISI, Audizione sui ddl 1921 e 1354, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati

c) Apprezzabile è il testo Boschi quando afferma che «Il Presidente del Consiglio dei ministri è l'organo di vertice del Governo, ne dirige la politica e ne è responsabile», perché chiarisce la primazia del Primo Ministro⁹.

d) Di nuovo in riferimento al testo del Governo (art. 92, comma 2), appare improprio statuire che il Presidente del Consiglio sia eletto a suffragio universale e diretto «per cinque anni»: il governo di legislatura si può auspicare ma non pretendere, perché potrebbero subentrare le dimissioni o la sfiducia; sarebbe meglio elidere l'espressione.

e) Si prevede poi (art. 94 come modificato nel ddl del Governo) che nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnovi l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere. Si va così a prefigurare una situazione limite, ossia un contrasto fra la volontà del corpo elettorale, la maggioranza politica e il Primo Ministro, nonostante l'elezione contestuale; una situazione improbabile, che sembra opportuno non regolare espressamente, anche perché l'esito è chiaro (lo scioglimento).

f) Con riguardo all'art. 94 del ddl governativo, si indica che entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenti alle Camere per ottenerne la fiducia. In realtà, poiché nel testo attuale, così come opportunamente modificato durante l'esame al Senato, si prevede che il premier abbia la facoltà di nominare e revocare i ministri, risulta coerente con tale facoltà, nonché con la sua primazia all'interno del Consiglio dei Ministri, che la fiducia o la sfiducia si dirigano nei suoi confronti. Comunque, come già osservato da altri Colleghi¹⁰, il voto di fiducia iniziale stride con la legittimazione popolare diretta: non c'è bisogno di una fiducia esplicita iniziale da parte della maggioranza parlamentare, perché questa è collegata al premier eletto.

Di conseguenza è preferibile, come prevede il progetto Boschi, che il premier esponga alle Camere il programma, lasciando all'opposizione l'eventuale presentazione di una mozione di sfiducia. È quindi più opportuna la c.d. "fiducia presunta"¹¹.

g) Sembra poi conveniente introdurre, nel testo costituzionale, l'attribuzione al Governo del potere di condizionare l'organizzazione dei lavori delle Camere per assicurare la tempestiva discussione delle proposte governative, anche per gli effetti positivi che ne deriverebbero, di disincentivo alla decretazione d'urgenza. Del pari, occorrerebbe delineare i principi di uno statuto dell'opposizione, con un rinvio, in entrambi i casi, ai Regolamenti parlamentari.

⁹ Al riguardo cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 96.

¹⁰ Ad es. T.E. FROSINI, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2024, 66; N. ZANON, Audizione sui ddl n. 830 e 935 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato; L. VIOLINI, Audizione cit.; G. CALDERISI, Audizione cit.; V. LIPPOLIS, Audizione sui ddl 1921 e 1354, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati; S. CECCANTI, Audizione sui ddl 1921 e 1354, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.

¹¹ Simile era la previsione della bozza Salvi alla Bicamerale D'Alema: «Entro dieci giorni dalla formazione del governo, il Primo ministro presenta il suo programma al Parlamento».

h) Si prevede, sempre all'art. 94 del ddl governativo: «Negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone». Come già osservato da Giuseppe Calderisi¹² e dal Sen. Marcello Pera¹³, la formulazione potrebbe dare adito a erronee interpretazioni e indurre a credere che al Parlamento spetti discutere e votare sullo scioglimento, mentre si tratta di una prerogativa del premier. Inoltre il senso della discussione parlamentare è quello di trovare vie d'uscita alla crisi. La seguente formulazione potrebbe allora ovviare, forse, a tali obiezioni: «Negli altri casi di dimissioni, il Primo Ministro eletto, previa informativa parlamentare in merito alla crisi, ha facoltà di chiedere entro sette giorni lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone».

i) Quanto ai senatori a vita, per trovare un punto di incontro con la proposta Boschi e con coloro che giudicano significativa la loro presenza, si potrebbe ipotizzare di mantenerne 3 (in proporzione con la riduzione del numero dei senatori eletti), anziché sopprimerli completamente.

j) Ritengo, infine, che il Presidente della Repubblica debba continuare ad essere eletto dal collegio previsto attualmente (in quanto altre proposte di allargamento dello stesso rischiano di rendere l'elezione confusa), ma che dopo il sesto scrutinio occorra raggiungere il 55% dei voti, per rafforzarne il ruolo di garanzia.

Si tratta di modifiche intese a conferire maggiore coerenza e flessibilità al progetto di riforma, la quale va portata avanti attraverso un confronto aperto e un dialogo franco, tenendo realisticamente conto del contesto politico, e al contempo guardando al futuro, nella consapevolezza che una nuova disciplina della forma di governo è cruciale per le prospettive del Paese e richiede la massima convergenza possibile.

¹² Cfr. G. CALDERISI, Audizione cit.

¹³ Il quale durante la discussione del testo al Senato aveva proposto il subemendamento 7.900/54.