

Senato della Repubblica

Prima Commissione permanente Affari costituzionali

Audizione Carlo Fusaro* (4 dicembre 2023)

Vorrei partire ricordando il ragionamento sulla forma di governo che Piero Calamandrei fece alla Costituente il 5 settembre 1946. Egli disse: *primo*, la democrazia per funzionare deve avere un governo stabile; *secondo*, in Italia il fascismo non nacque dalla forza ma dalla debolezza del regime parlamentare (anzi parlamentaristico); per questo, *terzo*, il problema che i costituenti avevano davanti era «come... far funzionare una democrazia che non possa contare sul sistema dei due partiti... e che... deve invece funzionare sfruttando o attenuando gli inconvenienti di quella pluralità di partiti la quale non può governare altro che attraverso un governo di coalizione».

Ebbene, quel problema alla costituente non lo si risolse; esso venne poi attenuato dall'esito delle elezioni del '48 e dalla relativa solidità del sistema dei partiti, finché il regime parlamentare entrò in crisi negli anni Settanta. Quel problema è ancor oggi davanti a noi: chi lo nega (magari invocando soluzioni di natura non istituzionale ma politica fondate sulla riforma dei partiti) fa torto proprio a quel Parlamento che dice di voler difendere (da riforme che critica), nonché a quelle forze politiche, quasi tutte, che da oltre 40 anni cercano di risolvere proprio quel problema.

E' per questo che a cicli decennali si torna a ragionare su ipotesi di riforma costituzionale attinenti non solo ma soprattutto alla forma di governo: 1982-83, 1992-94, 1997-1999, 2006, 2014-16. Nel 2023 ci risiamo: questo è l'oggetto dei due ddl AS 830 e AS 935, i quali, pur assai diversi, propongono entrambi la soluzione del rafforzamento della figura, in Italia debole sin dai tempi dello Statuto albertino, del presidente del Consiglio dei ministri.

E' una scelta strategica che giudico opportuna e che non può sorprendere. Se si guarda alla lunga storia dei tentativi di far funzionare la forma di governo parlamentare nell'Europa continentale, si vede che già fra le due guerre del Novecento e, ancor più, dopo la seconda, in Francia in un contesto molto simile al nostro, due sono state le strade percorse da coloro che proponevano riforme per renderla più stabile e funzionale: una *prima* puntava a rafforzare la figura del presidente della Repubblica; l'*altra* a rafforzare la figura del primo ministro.

Non abuso della vostra pazienza entrando nei dettagli: ricordo com'è nato fra il 1958 e 1962 il regime della Quinta Repubblica dando vita al c.d. semipresidenzialismo e quale era stata l'alternativa che la sinistra moderata francese aveva proposto, in ultimo nel 1956 su iniziativa del politologo e costituzionalista Maurice Duverger (in tarda età eletto al Parlamento europeo nelle liste del Partito comunista italiano): questa alternativa consisteva precisamente nell'elezione diretta del primo ministro.

L'idea dell'elezione diretta del presidente del Consiglio fu raccolta in Italia dal costituzionalista bergamasco Serio Galeotti e fatta poi propria da alcuni dei maggiori studiosi italiani di diritto costituzionale: Crisafulli, La Pergola, Sandulli e, primo fra tutti, Costantino Mortati nel suo famoso commento all'art. 1 della Costituzione (1973). Si era ormai negli anni Settanta e si parlava di *governo di legislatura con elezione diretta del premier*. La lunga teoria dei tentativi di riforma costituzionale

* Prof. Ordinario a riposo in Diritto pubblico comparato (Università di Firenze).

sarebbe iniziata poco dopo. Da allora l'alternativa *semipresidenzialismo* oppure *elezione* o comunque *legittimazione popolare del premier* si è regolarmente riproposta: a partire dalla Commissione Bozzi (protagonisti sul punto Augusto Barbera e Gianfranco Pasquino) per continuare con il Comitato Speroni (nel quale il modello ad elezione diretta del presidente del Consiglio fu messo appunto proprio da Serio Galeotti) e con la bozza elaborata in seno al Comitato sulla forma di governo della Commissione D'Alema dal vostro antico collega senatore Cesare Salvi, del gruppo dei DS (che *non* aderì, da sinistra, al Pd). Segnalo quegli elaborati di 25 anni fa di Salvi perché in essi si ritrovano, anche nei dettagli, il metodo e l'approccio più corretti per valutare, in ogni possibile variante, le proposte oggi in esame. Nella stessa direzione sarebbero andati il progetto Berlusconi del 2005-2006 e, indirettamente, quello Renzi, dieci anni (2015).

In direzione analoga il Parlamento aveva indirizzato già nel 1993 la forma di governo dei comuni (e delle province) e poi la forma di governo delle regioni (con le due tappe del 1995 e del 1999-2000). E' essenziale evidenziare qui un aspetto. Le forme di governo di comuni e regioni sono caratterizzate da una soluzione originale italiana che effettivamente non si rinviene altrove (se non in parte in Francia): l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo che avviene in simbiosi con l'elezione dell'assemblea, con iniziale garanzia della conformità di indirizzo politico, rafforzata dal meccanismo *simul simul* che non devo descrivere.

Mi sono soffermato su questa ricostruzione per fissare un punto: il modello proposto dai due progetti in esame ha origini illustri, è stato proposto già molti anni fa, è stato condiviso (in una forma o nell'altra, sia pure in tempi diversi) da gran parte delle forze politiche di ieri e di oggi. Il testo a fronte predisposto dal Servizio studi del Senato ne è la dimostrazione (anche se non ho capito perché la comparazione non include l'AS 830). Vi sono tutti i presupposti, dunque, perché il Parlamento, e per primo il Senato, possa procedere sulla base di un'ampia collaborazione fra i gruppi rappresentativi di una larga maggioranza parlamentare.

Vengo al merito specifico dei progetti all'esame di questa Commissione. Con una premessa: qualsiasi progetto che punti ad introdurre il *governo di legislatura a premier elettivo* (o almeno la legittimazione diretta del presidente del Consiglio), cioè una forma di governo *neoparlamentare*, deve fare i conti con *quattro* fondamentali questioni.

Prima. *Quale forma di legittimazione diretta* del presidente del Consiglio prevedere e con *quale tipo di relazione con l'elezione delle due Camere*? Nel nostro ordinamento, oggi, una soluzione è resa più difficile dal bicameralismo indifferenziato: e comporta l'individuazione del miglior equilibrio fra cosa prevedere in Costituzione e cosa lasciare alla legge ordinaria: con tutto quel che ne consegue (maggiore o minore rigidità; possibilità di ricorso a referendum; maggiore o minore margine di intervento per il giudice costituzionale). Qui sta una *prima* differenza fra i due progetti: l'AS 935 si fa carico di assicurare la conformità di indirizzo fra presidente del Consiglio eletto e Camere, l'AS 830 conta solo sul trascinarsi derivante dalla contestualità dei due (o tre) voti.

Seconda. *Quale tasso di rigidità* ovvero (è l'altra faccia della stessa medaglia) *quale livello di flessibilità* è compatibile col perseguimento degli obiettivi della riforma? Altrimenti detta: prevedere il meccanismo *simul simul* o no? Prevederlo senza deroghe oppure introdurre deroghe e quali? Come disciplinare, in altri termini, quel che resta, nel nuovo regime, del rapporto fiduciario governo-Parlamento? Questa è la *seconda* delle tre principali differenze fra i due progetti: l'AS 830 prevede la pressoché diretta trasposizione del modello comunale e regionale, e non prevede deroghe al *simul simul*. L'AS 935 ne prevede, pur con alcuni limiti.

Terza. Accrescere (ed eventualmente in che misura) *i poteri giuridici del presidente del Consiglio* direttamente legittimato, oppure non farlo? Ovvero: è sufficiente la legittimazione diretta "politica" a rafforzare il presidente del Consiglio oppure occorre attribuirgli, rispetto alla Costituzione vigente, maggiori poteri? Questa è la *terza* grande differenza fra i due progetti. L'AS 830 prevede una serie di poteri giuridici in più per quello che pure chiama ancora presidente del Consiglio.

Quarta e ultimo questione. E' utile introdurre *contrappesi* rispetto al rafforzamento dell'esecutivo e in particolare del presidente del Consiglio, e se sì (questa è la mia opinione), quali?

Sulla base di questo schema ecco alcune valutazioni sui due progetti e alcuni suggerimenti che nascono dal ricco patrimonio di precedenti prodotti nel tempo da Parlamento e forze politiche.

Uno. Fra elezione diretta e legittimazione elettorale con, per esempio, indicazione sulla scheda della candidatura a presidente del Consiglio collegata alle candidature alle due Camere non vi è differenza veramente significativa. Ciò che conta è che il voto popolare sia *decisivo*, che il premio sia congruo (quello previsto dall'AS 935 a me pare lo sia), che sia prevista una *soglia* per l'attribuzione del premio e, pertanto, anche un *secondo voto* per attribuirlo nel caso in cui essa non sia raggiunta. Valuterà poi il legislatore ordinario se impiantare il premio su una formula a base proporzionale o su una formula con a base i collegi uninominali. Personalmente consiglieri la seconda.

Due. Disciplina del *rapporto fiduciario*. Devo unirmi ai critici della formula adottata nell'AS 935 e perciò non entro nei dettagli: la sua incongruità mi pare di tutta evidenza. Concordo però sul fatto che si disciplinino alcune limitate deroghe al meccanismo *simul simul*, senza scandalizzarmi se il legislatore pensasse di adottare formule derivanti da regimi parlamentari razionalizzati che non prevedono elezione o legittimazione diretta. Ci sono molti modelli che si possono prendere ad esempio a partire dalla Legge fondamentale tedesca o dalla Costituzione di Svezia. Se la preoccupazione fosse quella di evitare contraddizioni col voto popolare si potrebbe prevedere, per ragionevole flessibilità, *governi di (vera) unità nazionale* votati dalle Camere con maggioranza qualificata (in misura da individuare, ad es. il 60%, il che renderebbe i c.d. *ribaltoni* impraticabili). Si potrebbe inoltre prevedere l'elezione di un vice-presidente del Consiglio in *ticket* col premier per i soli casi di impedimento permanente o morte (allo scopo di far concludere la legislatura). Infine, troverei ragionevole che si risolvessero alcuni dei problemi derivanti dal bicameralismo com'è oggi demandando tutto ciò che tocca il rapporto fiduciario al *Parlamento in seduta comune*.

Tre. Non ho dubbi sull'opportunità di accrescere *i poteri giuridici del presidente del Consiglio*: eviterei il *voto di fiducia iniziale*, prevedendo solo un *discorso programmatico* a camere riunite senza votazione, ma con dibattito; gli attribuirei il *potere di nomina e revoca dei ministri*; il potere di determinare lo *scioglimento* gli dovrebbe derivare implicitamente dal regime della fiducia (salvo il caso del governo di unità nazionale); adotterei, simbolicamente significativa, la denominazione di *primo ministro*; infine si potrebbe usare la formula tedesca per chiarire che è il cancelliere che fissa la linea politica del governo.

Quarto. Quanto ai *contrappesi*, vorrei segnalare: innanzitutto il *limite dei mandati* (due pieni sembrerebbero congrui); in secondo luogo, il *ricorso preventivo* (per esempio da parte di un terzo o un quarto dei parlamentari) alla Corte costituzionale sulla legge elettorale; in terzo luogo, l'introduzione del *referendum obbligatorio* sulla revisione costituzionale (come proposto anche di recente da Cristina Grisolia).

Contro entrambi i progetti in esame sono state avanzate obiezioni critiche di varia natura. Mi limito a controbatterne due. Una è quella secondo la quale un modello del genere non esiste al mondo e, dove fu sperimentato, fallì. Il riferimento è a Israele: ma lì il fallimento derivò esattamente da ciò che caratterizza, invece, le proposte italiane. In Israele non si prevede la conformità con l'elezione del Parlamento, ciò causò governo diviso e contrasti insanabili (la formula era più neopresidenziale che neoparlamentare). Quanto poi al fatto che non ci siano esempi vigenti, essa lascia il tempo che trova: anche il semipresidenzialismo francese, prima del 1958-1962, non esisteva.

Più seria l'altra obiezione. Si dice che verrebbe ridimensionato il ruolo del presidente della Repubblica. Senza discutere qui sull'interpretazione della figura presidenziale dal 1948 ad oggi, dico solo che chi considera utile (magari contestando i mezzi) rafforzare il presidente del Consiglio, con onestà intellettuale, deve riconoscere che, comunque e con qualunque formula, ciò è semplicemente impossibile senza che ne derivi un impatto sul ruolo dei partiti in Parlamento e sul ruolo del presidente della Repubblica. Che ciò avvenga per via di sola legittimazione politica o/e per attribuzione di maggiori poteri anche giuridici, cambia fino a un certo punto. Dire che non si deve incidere sulla figura presidenziale equivale, in altre parole, a dire che *non si vuole alcuna riforma*.

[Il mio intervento è integrato da un'ipotesi di articolato. Stefano Ceccanti ha presentato nei giorni scorsi un suo testo cui avevo collaborato e che condividevo: ve ne propongo una versione modificata che rispecchia i convincimenti che ho esposto]

Ipotesi di articolato

Art. 1.

(Elezione delle Camere con eventuale ballottaggio in caso di meccanismo premiale. Controllo preventivo delle leggi elettorali. Candidati Primi Ministri collegati ai parlamentari e tetto di due mandati consecutivi. Parlamento in seduta comune)

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 55. Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Le leggi elettorali assicurano la formazione di maggioranze parlamentari omogenee tra Camera e Senato sulla base di candidature uninominali o di lista collegate al nome di un candidato Primo Ministro. Allo scopo di collegare a tale candidatura una maggioranza di seggi nelle due Camere le leggi elettorali possono prevedere l'assegnazione di seggi aggiuntivi alla lista o alla coalizione di liste o ai candidati uninominali fra loro collegati che abbiano ottenuto, nel complesso, la metà più uno dei voti validamente espressi, con eventuale ricorso a un secondo turno di votazione.

Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o da un quarto dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge. La Corte costituzionale si pronuncia entro trenta giorni. La legge non può essere promulgata prima che siano trascorsi dieci giorni dall'approvazione o, nel caso di ricorso alla Corte, entro i successivi trenta giorni. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non è promulgata.

La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante dichiarazione di collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento secondo le modalità stabilite dalla legge che prevede la pubblicazione sulla scheda delle candidature a Primo Ministro coi relativi collegamenti. La legge elettorale può prevedere l'indicazione di un vice Primo Ministro: in tal caso il vice Primo Ministro subentra al Primo ministro in caso di morte o impedimento permanente.

Non può essere candidato alla carica di Primo ministro chi abbia svolto tale funzione per due legislature consecutive.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei casi stabiliti dalla Costituzione e dalla legge.”

Art. 2

(Indizione delle elezioni)

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 88. Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, indire elezioni, anche anticipate, delle Camere del Parlamento.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Nel caso in cui il Primo Ministro abbia presentato una questione di fiducia ed essa non sia stata approvata, il Primo Ministro si dimette. Il Presidente della Repubblica indice le elezioni entro venti

giorni, anche qualora si trovi negli ultimi sei mesi del suo mandato. Nel termine di dieci giorni dalla richiesta del Primo Ministro, il Parlamento in seduta comune può proporre, con mozione che deve essere approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti, un nuovo Primo Ministro, che in tal caso è nominato dal Presidente della Repubblica.”

Art. 3.

(Il Governo del Primo Ministro)

1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 92.

Il Governo della Repubblica è composto dal Primo ministro, dai ministri e dai viceministri.

Il Primo ministro e i ministri costituiscono il Consiglio dei ministri. La legge determina le incompatibilità tra le cariche di governo e la titolarità o lo svolgimento di attività private.

Il Presidente della Repubblica, alla proclamazione dei risultati per l'elezione del Parlamento, nomina Primo ministro il candidato collegato secondo la legge elettorale alla maggioranza dei parlamentari eletti.

Su proposta del Primo Ministro nomina e revoca i Ministri.

Nell'ipotesi di dimissioni volontarie del Primo ministro, il Presidente della Repubblica propone Primo ministro un candidato la cui nomina deve essere approvata per appello nominale dal Parlamento in seduta comune con il voto della del 60% dei suoi componenti. Non può essere proposto come candidato il Primo ministro dimissionario. Qualora tale maggioranza non sia raggiunta, entro dieci giorni, il Presidente della Repubblica indice nuove elezioni.».

Art.4.

(Presentazione del programma; fiducia e sfiducia al Primo Ministro; questione di fiducia)

1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 94. – Entro dieci giorni dalla formazione del governo, il Primo Ministro presenta il suo programma al Parlamento in seduta comune.

Il voto contrario di una o di entrambe le Camere o del Parlamento in seduta comune su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

Le dimissioni del Primo Ministro sono presentate al Presidente della Repubblica dopo motivata comunicazione al Parlamento in seduta comune e la relativa discussione. Nel caso sia stata presentata una mozione di sfiducia, il Primo Ministro può presentare le dimissioni solo dopo che la votazione ha avuto luogo.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un quarto dei componenti del Parlamento. Essa deve contenere l'indicazione della persona candidata Primo Ministro. La mozione di sfiducia non può essere discussa prima di tre giorni dalla sua presentazione ed è approvata dal Parlamento in seduta comune a maggioranza del 60% dei suoi componenti. Se la mozione di sfiducia è approvata, la persona in essa indicata è nominata Primo Ministro dal Presidente della Repubblica.

Il Primo Ministro può presentare una questione di fiducia sull'approvazione di un disegno di legge ordinaria, sul mantenimento di un articolo o sull'approvazione di un emendamento a un disegno di legge ordinaria, nonché su un ordine del giorno, una mozione o una risoluzione in discussione presso una delle Camere. Quando il Primo Ministro presenta una questione di fiducia, la competenza a deliberare sull'atto su cui è posta la fiducia è demandata al Parlamento in seduta comune.

La questione di fiducia non può essere messa in discussione prima di un giorno dalla sua presentazione. In tal caso il Parlamento in seduta comune vota per appello nominale. Qualora sia stata presentata una questione di fiducia non è ammessa la presentazione di mozioni di sfiducia».