

**Audizione informale Commissione Affari costituzionali Senato della
Repubblica**

**ddl 935-830 (Modifiche costituzionali introduzione elezione diretta
Presidente del Consiglio)**

7 dicembre 2023

Prof. Ginevra Cerrina Feroni

Saluto il Presidente e tutti gli autorevoli componenti della Commissione ringraziando per questo invito di cui sono onorata.

Inizio con una osservazione preliminare, dicendo che condivido nel merito la direzione tracciata dai due progetti di riforma, l'A.S. 935 (Meloni- Casellati) e l'A.S. 830 (Renzi).

Pur con scelte diverse, vanno nella direzione di affrontare due nodi di cui si dibatte da anni, vale a dire, da una parte il raggiungimento di una stabilità di governo, ovvero l'ambizione di avere un "Governo di legislatura"; dall'altra il rispetto del voto dell'elettore, che poi altro non è che la sovranità popolare, asse fondante della nostra democrazia.

Sul primo punto, stabilità, il diritto costituzionale comparato ci insegna che le opzioni per intervenire a favorirla sono due: o si rafforza il ruolo del Premier o quello del Presidente della Repubblica.

Questa riforma è senz'altro perfettibile, ma traccia una direzione chiara e, a mio parere, anche giusta nella sua *ratio*: quella di favorire un sistema parlamentare a forma premierato.

Per quanto riguarda la stabilità dei Governi, si tratta di una esigenza che tutte le forze politiche, trasversalmente, hanno riconosciuto come necessario già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione.

Sotto accusa è stata da sempre la debolezza congenita dell'Esecutivo che scaturiva da un sistema politico frammentato e ideologicamente polarizzato (G. Maranini, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958).

Non sono poi mancati tentativi, già negli anni '50, di realizzare un forte e stabile "Governo di legislatura" ad esempio attraverso meccanismi esclusivamente elettorali, ma tali sforzi non hanno portato ad alcun risultato tangibile per mancanza di coerenza e, soprattutto, continuità.

La storia delle riforme mancate questo ci racconta, a partire dalla Commissione Bozzi.

Ed è un tema quello della stabilità degli Esecutivi che deve essere davvero "depoliticizzato", come un po' tutto ciò che riguarda il dibattito sulle riforme costituzionali.

Voglio dire che non esistono modelli costituzionali di destra o di sinistra (sono d'accordo con Sartori), né modelli perfetti. Esiste il contesto che è fatto dalla storia e dai caratteri di un Paese e con questo dobbiamo fare i conti.

Alcune delle proposte di cui si discute oggi – elezione diretta del premier, sistema del *simul stabunt simul cadent*, e maggiori vincoli della maggioranza parlamentare nei confronti del Premier (e viceversa) – sono state avanzate in passato, lo ricordava Carlo Fusaro nella sua audizione

citando i comitati di esperti anche “di sinistra” (penso ad Augusto Barbera per la Commissione Bozzi e Cesare Salvi per la Commissione D’Alema).

E non solo in Italia. Come ricordava anche Tommaso Frosini in questa sede e Stefano Ceccanti, in un suo scritto all’alba del varo del sistema neoparlamentare per le Regioni, l’idea di assicurare maggiore stabilità di governo e l’elezione diretta del Premier è stata anche oggetto di una proposta già elaborata dalla sinistra democratica francese negli anni Cinquanta per opporsi alle derive assemblearistiche della Quarta Repubblica prima che si decidesse di adottare il modello semipresidenziale.

Poi c’è il secondo punto. Personalmente lo trovo anche più importante del primo ed è il rispetto della volontà degli elettori.

Io ho sempre creduto che il voto sulla scheda elettorale debba servire ad esprimere una scelta di governo per il Paese e non possa trasformarsi in una delega sostanzialmente in bianco. Come se con il voto, rigorosamente una volta ogni 5 anni, i rappresentanti eletti fossero liberi di costruire accordi di governo come meglio credono, purché vi siano i numeri.

Certo, nelle forme parlamentari, come la nostra, i Governi – si usa dire – “si formano in Parlamento”. Il potere di indirizzo politico è saldamente ancorato nel rapporto Governo-Parlamento, attraverso il vincolo della fiducia, la quale rappresenta l’elemento identificativo del sistema parlamentare e la ragione stessa della sua esistenza. Ciò consente, quantomeno formalmente, mutamenti di compagini

governative anche, e più volte, durante la legislatura, come ci insegna la storia repubblicana.

Ma c'è anche l'aspetto sostanziale.

Per come la vedo io, il fenomeno del mutamento di maggioranze parlamentari in corso di legislatura senza tornare alle urne, pone non poche perplessità. E ciò anche leggendo il ricco dibattito in Assemblea Costituente sul concetto di sovranità popolare su cui adesso non posso soffermarmi.

L'intuitus personae sta, infatti, alla base di ogni rapporto fiduciario, cioè della *fides* tra mandante e mandatario. Dunque, anche della responsabilità politica di chi è eletto. Un convertirsi repentino nel proprio opposto, urta irreparabilmente con la fiducia politica e la dialettica democratica, che presuppongono davanti al cittadino la distinzione non solo di ruoli, ma anche di persone, tra maggioranze e opposizioni.

Queste sono le direttrici, che mi pare sorreggano le proposte in discussione.

Nel merito.

Tanto l'elezione diretta del Premier (che nella sostanza formalizza una prassi a cui siamo abituati), quanto la regola del *simul-simul* sono preordinate a rafforzare la stabilità (e non i poteri) del vertice dell'esecutivo, svincolandolo il più possibile da forzature esterne che ne comprometterebbero la funzionalità.

Questo non comporta necessariamente che il Governo resti chiuso in una campana di vetro e sia sottratto alle sollecitazioni politiche che

provengono dal Parlamento. Il Parlamento può esercitare con pienezza il suo ruolo anche nella sua attività di controllo dell'operato del Governo.

Peraltro resta in piedi come *extrema ratio* l'istituto della sfiducia il che significa che se venisse approvata, obbligherebbe il Presidente del Consiglio alle dimissioni (quantomeno nel disegno Renzi).

Semmai mi permetto di segnalare, sotto questo specifico punto, che nel disegno n. 935 si parla genericamente di dimissioni e non c'è una conseguenza esplicitata in caso di approvazione di una mozione di sfiducia.

Ciò detto, non mi nascondo, che la riforma presenta anche alcuni aspetti di incoerenza a cui bisognerebbe mettere mano.

1) Innanzitutto una questione di forma che però ha valenza sostanziale: l'espressione "incarico" del Presidente del Consiglio. Mi pare che se la *ratio* della riforma sia quella di trasformare la prassi di nomina del leader della coalizione vincitrice in una regola giuridica e in un atto obbligato da parte del Presidente della Repubblica, il termine possa essere percepito come ambiguo.

2) In secondo luogo c'è il tema della fiducia iniziale. Qualcuno ha evidenziato l'incoerenza tra elezione diretta del premier e fiducia parlamentare al Governo.

Muovendoci dentro un sistema parlamentare, la fiducia è elemento essenziale.

Tuttavia anche in considerazione del doppio canale di legittimazione popolare, sembra forse superflua una fiducia in ingresso. Personalmente la penserei come una fiducia implicita dato che è abbastanza improbabile che una maggioranza all'indomani dell'elezioni possa avere ripensamenti sul Premier appena eletto. Se poi si dovesse ritenere che il passaggio formale da parte del Governo al Parlamento per ottenere la fiducia iniziale sia comunque un atto dovuto quale strumento per validare la composizione del Governo (ma comunque resta sempre il Presidente della Repubblica) o il programma con cui ci si apprestasse a governare, può anche essere lasciata, sebbene abbia soprattutto un valore simbolico.

3) C'è la questione del premio di maggioranza del 55% in Costituzione.

Mi chiedo - e lo rimetto alla vostra valutazione - se sia davvero opportuno costituzionalizzare questo passaggio. In primo luogo, perché ciò finirebbe inevitabilmente per ingessare il sistema elettorale che invece deve rimanere il più possibile flessibile (ricordo che anche Weimar aveva costituzionalizzato il sistema proporzionale e ciò aveva impedito al sistema di riformarsi). In secondo luogo perché la soglia minima per godere del premio dovrebbe necessariamente essere rimesso alla legge elettorale. Ma la legge ha una collocazione di livello subcostituzionale e ciò rischierebbe di dare luogo ad incongruenze.

(Aldilà del quantum della soglia per fare scattare il premio, per la Corte Costituzionale sentenza 35/2017 non potrebbe essere inferiore al 40% dei voti percepiti dalla lista).

In ogni caso un premio così alto richiederebbe di prevedere un doppio turno elettorale: il ballottaggio appare la garanzia più logica in un sistema non bipartitico perchè permetterebbe al Presidente del Consiglio di essere veramente rappresentativo.

4) In quarto luogo, la previsione del secondo Premier di riserva.

Capisco l'esigenza di assicurare più elasticità al sistema, tuttavia il secondo premier non direttamente eletto finirebbe, come è stato già detto, per avere più potere del primo potendo esercitare una leva penetrante nei confronti della propria maggioranza soggetta al ricatto di scioglimento.

Si rischierebbe ad un certo punto la creazione di crisi artificiali solo per la successione in seno alla maggioranza, considerato anche che si parla di coalizioni.

5) In quinto luogo, diversamente dall'A.S. 830, il DDL Meloni-Casellati punta solo sull'elezione diretta senza toccarne i poteri. È una scelta legittima e animata da un sano realismo, cosa che ha spinto il Governo ad intervenire chirurgicamente. Io però resto convinta che non c'è solo il problema della stabilità, ma c'è anche la questione della forza dell'azione governativa e che la governabilità è legata anche al profilo dei poteri e della primazia del Presidente del Consiglio. Penso al potere di scioglimento che resta saldamente ancorato nella figura del Presidente della Repubblica, salvo quello per così dire obbligato ai sensi dell'art. 4 del DDL.

Ecco per il mio modo di vedere, il sistema del premierato ha una sua coerenza solo in presenza di una condizione: che si conferisca al Premier anche la titolarità effettiva del potere di scioglimento del Parlamento (lasciando al Capo dello Stato la titolarità formale). Il potere di scioglimento è, infatti, forse l'unico deterrente per indurre la maggioranza parlamentare a trovare coesione e stabilità, lo strumento più efficace per evitare che si spezzino i legami fra i componenti di una coalizione di governo o per contenere scissioni nei partiti di maggioranza. Non solo tale direzione è quella tracciata nell'evoluzione di molte forme mature di parlamentarismo (Regno Unito, Spagna, Germania, Israele, Svezia, oltre che nella III e IV Repubblica francese), ma per ritornare a quanto detto all'inizio sull'importanza della storia e del contesto essa risponde anche alla nostra tradizione, dapprima statutaria (il Re ha sciolto la Camera elettiva in 26 occasioni e sempre su scelta del Primo Ministro (salvo il Proclama di Moncalieri) e nell'esperienza repubblicana (fino al 1953).

6) Ultimo profilo, ma a mio parere tra i più importanti – tanto più se si decide mantenere il premio di maggioranza – è intervenire in Costituzione sui meccanismi di garanzia, primo tra tutti quelli a tutela dell'opposizione: un forte statuto dell'opposizione parlamentare (e, in generale, delle minoranze) permette di inserire il rafforzamento della governabilità all'interno di una prospettiva di maggiore tutela dei diritti delle componenti minoritarie delle Camere. Abbiamo già esempi in molti Paesi, in Gran Bretagna (con l'istituto dello *shadow cabinet* ed altri strumenti politicamente orientati), in Francia (a partire dalla revisione

costituzionale del 1974) e in Germania che condividono con noi un sistema multipartitico (almeno tripartitico).

Non è mio compito proporre riforme, tuttavia mi sento di suggerire alcune garanzie sistemiche per la tutela delle minoranze parlamentari nell'ipotesi di premio di maggioranza consistente come quello del 55%:

- a) la riserva di ulteriori facilitazioni per i disegni di legge dei gruppi di opposizione;
- b) l'innalzamento della maggioranza richiesta per l'adozione dei regolamenti parlamentari;
- c) l'inserimento dei gruppi parlamentari tra i soggetti che hanno la facoltà di sollevare questioni di legittimità costituzionale e conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale su provvedimenti particolarmente contrastati;
- d) infine l'aumento del quorum per l'elezione degli organi costituzionali: quello dei 2/3 per la revisione costituzionale (art. 138), le maggioranze per l'elezione del PdR (art. 83) e così via.
- e) Il 55% in Costituzione pone anche un problema di coerenza con i regolamenti parlamentari. Sono a conoscenza che nelle Camere si sta lavorando riformare ulteriormente – e nella sostanza – i regolamenti parlamentari e in questa occasione per riservare alle opposizioni più spazio. A fronte di una riforma così incisiva e di un premio di maggioranza del 55% si può lasciare queste scelte alla sola disciplina subcostituzionale. Come si fa a superare per via regolamentare le regole che sono in Costituzione?

Infine, in queste audizioni sono emerse alcune posizioni critiche che hanno evidenziato una possibile deriva antiparlamentare in quanto il Parlamento diverrebbe ostaggio del Governo. Mi sembra eccessivo. In realtà, se vista sotto un'altra ottica, queste proposte si pongono come rimedio alle spinte assembleariste: la maggiore difficoltà per il Parlamento di sfiduciare il Governo non risiede nella modifica dell'art. 94, tanto che la sfiducia come ho detto resta in piedi.

C'è indubbiamente una maggiore difficoltà del Parlamento a sfiduciare un Premier che ha ricevuto una forte legittimazione popolare. D'altro canto se si arriva alla sfiducia il Parlamento si assume la propria responsabilità rispetto agli elettori, consapevole che questa scelta estrema conduce anche al suo scioglimento. È un fattore di maggiore trasparenza, responsabilizzazione e legittimazione dal momento che il voto popolare crea un legame con l'eletto.