

NOTE SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL PREMIERATO

(Incontro di Mechri – Milano, 26 ottobre 2024)

- PREMESSE INIZIALI

I/ Tipologia di Repubbliche – Poteri dello Stato e loro divisione

Gli Stati contemporanei conoscono, in generale, quattro tipi di Repubbliche:

PARLAMENTARE: caratterizzato dall'esistenza di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento (con alcune varianti: in Germania la fiducia è relativa al Cancelliere)

PRESIDENZIALE: è caratterizzato: a) da un'elezione diretta del Presidente dal corpo elettorale; b) il Presidente non può essere sfiduciato dal Parlamento; c) il Pres. presiede e dirige il Governo da lui nominato.

«**SEMIPRESIDENZIALE**»: coincidenza coi punti sub a) e b) della forma presidenziale; c) il Governo, diretto dal Primo Ministro (art. 21 cost. francese) [il Pres. della Rep. presiede il CdM], deve avere la fiducia del Parlamento;

DIRETTORIALE: che è quella svizzera (sulla quale non mi tratterò).

La forma del **PREMIERATO** di cui oggi parleremo, che è detta anche di **GOVERNO NEOPARLAMENTARE**, prevede un'elezione diretta del Pres. del Consiglio dei Ministri, contestualmente all'elezione del Parlamento. Risulta essere stata sperimentata solo in Israele per un breve periodo di tempo, ma con una caratteristica: il voto per l'elezione del primo ministro e del Parlamento (Knesset) avveniva contemporaneamente, ma su due schede separate (tra l'altro con due sistemi diversi: maggioritario per il premier e proporzionale per il Parlamento): il voto disgiunto creò una serie di problemi, non risolvendo il problema della frammentazione partitica. Il sistema, approvato nel 1992, fu sperimentato nel 1996 e nel 1999, per poi essere abbandonato, col ritorno al passato al passato: è la Knesset a scegliere il primo ministro; esiste l'istituto della sfiducia costruttiva¹.

Una premessa generale.

Tre sono i poteri fondamentali dello Stato: legislativo, esecutivo e giudiziario.

Fondamentale per uno Stato (democratico) è la loro separazione.

Che la tripartizione dei poteri sia essenziale, lo avevano intuito i Rivoluzionari francesi che già nella dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789 all'art. 16 precisarono: «*Ogni società in*

¹ Per notizie in tal senso v. il dossier 215/1 elaborato dal Servizio studi del Senato nel maggio 2024, «Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del presidente del consiglio» ----- in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/dossier/57694_dossier.htm, p. 77 e ss., spec. 79.

cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione».

I poteri, distinti e separati, devono potersi condizionare reciprocamente al fine di impedire abusi. E' necessario, dunque, un sistema di pesi e contrappesi, controlli ed equilibri («*checks and balances*»).

Facciamo degli esempi, benché generici.

Il potere legislativo appartiene al Parlamento. Tuttavia le leggi approvate dal Parlamento sono comunque sindacabili dalla Corte costituzionale, che le può dichiarare incostituzionali e, quindi, inefficaci (art. 136 Cost.)

Il Governo non fa le leggi. Può essere delegato dal Parlamento a farle (e il Governo emanerà dei decreto legislativi), ma la delega deve determinare i principi della normativa, i criteri direttivi, dev'essere relativa ad oggetti definiti ed è limitata nel tempo..

Il Governo, in casi «straordinari di necessità e d'urgenza, può emanare decreti che hanno forza di legge (i decreti-legge), che, tuttavia devono essere sottoposti al vaglio del Parlamento, che li deve convertire (anche con modifiche) in legge entro un certo periodo di tempo (60 giorni), altrimenti decadono (art. 77 Cost.).

I provvedimenti della P.A. sono impugnabili davanti all'Autorità giudiziaria, che li può annullare se violano la legge (uso qui un termine generico).

Vorrei precisare, inoltre, alcuni principi, sui quali c'è spesso confusione e che noi dobbiamo tener presente quando parliamo di riforme, in generale, e riforme costituzionali, in particolare.

La sovranità appartiene al Popolo. Ciò è indiscutibile: lo afferma l'art. 1, comma 2, della nostra Costituzione. Tuttavia ciò non significa introdurre il principio della tirannia della maggioranza.

L'art. 1 della Cost., invero, dispone nel suo secondo comma che «la sovranità appartiene al popolo che la esercita nei limiti previsti dalla Costituzione». Ciò significa che quella sovranità va esercitata secondo determinati modi e nel rispetto dei principî costituzionali, in primo luogo quelli sanciti dai pilastri rappresentati dagli artt. 2 («*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*») e 3 («*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni*

politiche, di condizioni personali e sociali») della Costituzione, come li definì Aldo Moro in un memorabile discorso in Assemblea costituente del 13 marzo 1947²:

«Questi principi – affermava Moro, riferendosi a quelli sanciti ora dagli artt. 1,2, e 3 Cost. – costituiscono ... la chiave di volta della nostra Costituzione, il criterio fondamentale di interpretazione di essa. Come potremo intendere il valore delle norme relative ai diritti civili, ai diritti politici, ai diritti economici, ai diritti etico-sociali, se non avremo chiaramente posto questi principi fondamentali, di cui tutti gli altri non sono che una applicazione?».

E ancora: *«Uno Stato non è veramente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come fine supremo la dignità [cfr. art. 3 Cost.], la libertà, l'autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità».*

Né è possibile che il Popolo (peraltro dovremmo determinare che cosa intendiamo per «popolo») o i suoi rappresentanti non rispettino l'art. 10 della Cost. per cui «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute». E tra queste ovviamente quelle che liberamente l'Italia ha recepito fondando l'Unione europea, rinunciando ad una porzione della sua sovranità.

Il popolo, tramite i suoi rappresentanti, può modificare la Costituzione, ma entro certi limiti. Ci ritorneremo nel corso di questo nostro incontro.

Vorrei, inoltre, precisare un altro principio, poiché quando si parla di riforme (non importa se costituzionali o di leggi ordinarie), quando si parla di divisione dei poteri, quando si parla di sovranità, i toni del dibattito stanno crescendo a dismisura.

Per la verità mi sembra improprio parlare di «dibattito»: il dibattito è un confronto. A me pare che si stia trascendendo verso forme di monologhi e di pessimi monologhi.

La nostra Costituzione garantisce la libertà di espressione: è ammesso il dissenso, è ammessa la critica, è ammessa la libertà di espressione, ma ovviamente entro certi limiti.

L'art. 21 Cost. prevede che possano essere sottoposte a sequestro pubblicazioni in caso di alcuni delitti previsti dalla legge.

La Corte costituzionale ha precisato che *«la tutela del buon costume, espressamente richiamata dall'art. 21 Cost., non costituisce il solo limite alla libertà di manifestazione del*

² A. Moro, nell'intervento all'Assemblea costituente del 13 marzo 1947, ora in A. Moro, *Il fine è l'uomo*, ediz. Comunità, 2018, p. 16

pensiero, sussistendo invece altri limiti dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi, che siano parimenti garantiti dalla Costituzione»³.

Con qualsiasi mezzo di comunicazione, per es., possono essere compiuti altri reati: l'apologia di reato, l'apologia di fascismo, l'istigazione a delinquere. Vorrei ricordare che nel 2016 è stato anche introdotto in Italia il reato di negazionismo, sebbene con una disciplina particolare. L'attuale art. 604 *bis* cod. pen., recependo impegni internazionali dell'Italia, punisce la propaganda e l'istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa, prevedendo, peraltro, un aggravamento di pena «*se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra*».

Sono soltanto esempi e come si suol dire ... a buon intenditor poche parole.

In nessuno dei sistemi democratici il Presidente è onnipotente.

Non lo è il Presidente degli Stati Uniti, che si deve coordinare col Congresso.

Non lo è neppure il Presidente francese.

Gli studiosi sottolineano che il Presidente statunitense non è una sorta di monarca repubblicano. Quello americano è un sistema «ad alto tasso di negoziazione» (Di Giovine, in *Diritto cost. comparato*, I, 856) sia nel rapporto Presidente/ Congresso, sia nel rapporto tra poteri federali e poteri dei singoli Stati.

Il prof. Azzariti (nell'audizione al Senato nov./dic. 2023, p. 2) ha ricordato che «il Congresso degli Stati Uniti ... è da collocare tra le Camere rappresentative più forti del mondo. In grado di contrapporsi, senza remore e senza rischi di essere sciolto, al Capo scelto dal popolo, il Presidente degli Stati Uniti, da alcuni ritenuto l'uomo più potente del mondo, ma non in grado di imporsi al "suo" Congresso».

In Francia vi è una distribuzione del potere esecutivo tra Pres. della Rep. e Governo che comporta una condivisione di funzioni politiche e non esclude il conflitto (Grosso, in *Diritto cost. comparato*, I, 109).

Ma veniamo alla riforma costituzionale *in fieri*.

*** **

³ Corte cost., 30 gennaio 1974, n. 20.

II/ Passi della relazione introduttiva al ddl Meloni-Casellati

Vediamo i motivi che sono posti alla base del progetto di riforma costituzionale che vorrebbe trasformare la nostra Repubblica da Parlamentare a quella di **Governo neoparlamentare, col rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri.**

Nell'*incipit* della relazione introduttiva al ddl 935 Meloni-Casellati si legge [v. **Slide 2**]: «La presente proposta di revisione costituzionale ha l'obiettivo di offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il “transfughismo” parlamentare. Tali criticità hanno prodotto riflessi significativi non solo sull'assetto istituzionale del Paese, ma anche, e soprattutto, in campo economico e sociale, con risvolti ben percepibili, quotidianamente, nella vita dei cittadini».

[**Slide 3**] «Al contempo la proposta di legge mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione, attraverso l'elezione diretta del Pres. del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico. // Ed infatti la mancanza di stabilità e di coesione delle compagini governative e del *continuum* che lega maggioranza parlamentare ed Esecutivo si traduce, innanzitutto, nella difficoltà di concepire indirizzi politici di medio-lungo periodo, di elaborare e attuare riforme organiche, di farsi carico, in ultima analisi, delle prospettive e del futuro della Nazione».

[**Slide 4**] «Inoltre la fluidità e il trasformismo che si registrano, storicamente, in sede parlamentare depotenziano alquanto, in corso di legislatura, la decisività del voto elettorale rispetto all'investitura della maggioranza e alla definizione del suo mandato in termini di contenuti programmatici. Non per caso gli anni recenti si caratterizzano per un marcato astensionismo e per una sempre più evidente disaffezione verso la politica dei cittadini, i quali si trovano impossibilitati – come invece è necessario in un ordinamento democratico – a distinguere e imputare correttamente le responsabilità nell'ambito di un sistema decisionale vischioso: aspetto che si riflette in una forte compressione della capacità di selezionare, giudicare, e dunque confermare o non confermare, la classe dirigente alle urne».

Riguardo a queste affermazioni, avrei da formulare alcune osservazioni.

Preferisco, peraltro, non esporle subito. Ritengo opportuno dapprima illustrare il disegno di legge nel testo approvato con modifiche dal Senato.

*** **

III/ Esame del ddl Meloni-Casellati alla luce delle modifiche apportate dal Senato

Non seguirò in questa esposizione la successione delle norme costituzionali modificate così come risulta dal testo di legge approvato dal Senato.

Preferisco andare al cuore della riforma, costituito dalla modifica degli artt. 92 e 94 della Cost. da cui risulta la centralità che assumerebbe il Presidente del Consiglio dei Ministri nel caso la riforma fosse approvata in doppia lettura dai due rami del Parlamento e superasse l'esame del conseguente referendum.

I

Nel testo attuale [vedi slide 5], l'art. 92 Cost., che è composto da due commi.

Nel 1° comma si sancisce: «Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri»

Nel 2° comma si dispone: «Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i Ministri».

Con la riforma, questo 2° comma viene modificato e diventerà il 5° del nuovo art. 92, preceduto da 3 commi completamente nuovi.

Il Presidente della Repubblica non nominerà più il Presidente del Consiglio dei Ministri, poiché questi sarà già stato individuato in sede di elezione popolare: il Presidente della Repubblica conferirà al Presidente eletto l'incarico di formare il Governo; nominerà e revocherà i Ministri su proposta del Presidente del Consiglio.

Ma procediamo per gradi e vediamo i nuovi commi 2, 3 e 4, la cui portata è dirompente rispetto all'attuale sistema.

Nel testo originario del ddl Meloni Casellati l'art. 92 Cost., fatto salvo il 1° comma del testo attuale, introduceva un 2° comma (ripeto: di natura dirompente), che così disponeva:

«Il Pres. del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presid. del Cons. avvengono tramite un'unica scheda elettorale contestualmente. La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi nelle Camere alle liste e ai candidati collegati al Pres. del Cons. dei ministri. Il Pres. del Cons. dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura».

Seguiva un 3° comma, che stabiliva che «Il Pres. della Rep. conferisce al Pres. del Cons. dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Pres. del Cons., i ministri».

Sgomberiamo subito il campo di esame da questo 3° comma che, nel testo approvato dal Senato in prima lettura stabilisce: «*Il Presidente della Repubblica conferisce al Pres. del Cons. eletto l'incarico di formare il Governo; nomina e revoca, su proposta di questo, i ministri*». La differenza rispetto all'analogha previsione del ddl originario sta nell'attribuzione al Presidente della Repubblica anche il compito di revocare i Ministri, sempre su richiesta del Presidente del Consiglio [slide 8].

Nel testo diffuso prima della presentazione del ddl Meloni-Casellati nel 2° comma dell'art. 92 si prevedeva che «*Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presid. del Cons. avvengono tramite un'unica scheda elettorale contestualmente*». In sostanza, dunque, alle elezioni politiche gli elettori non avrebbero avuto più due schede, una per l'elezione dei deputati e una per l'elezione dei senatori, ma una sola scheda (l'esperienza del premierato israeliano *docet*).

Questa disposizione aveva suscitato immediate obiezioni e, pertanto, il ddl fu subito modificato: il testo effettivo fu depurato delle parole «tramite un'unica scheda elettorale».

Tuttavia resta un problema sollevato nell'audizione in Senato dall'ex Presidente della Corte cost. ed ex Ministro della Giustizia, prof. Cartabia, il 28 novembre 2023 (al § 6, pag. 8): «Quante schede avranno in mano gli elettori? Una per ogni ramo del parlamento e una per il Presidente del Consiglio? Cosa accadrebbe in caso di esiti divergenti tra le due camere?»⁴.

Così emendato, il testo presentava, però, un ulteriore aspetto problematico nella previsione costituzionale (!) del premio di maggioranza del 55%, senza prevedere nemmeno una percentuale minima da raggiungere per ottenere detto premio.

La previsione è stata criticata dalla maggior parte dei costituzionalisti sentiti dalla Commissione del Senato tra il novembre e il dicembre 2023. In tal senso proprio la prof. Cartabia (audiz. citata, § 5, pag. 6) ha affermato: «fissare un premio di maggioranza al 55% al buio, senza cioè determinare una soglia minima di voti e senza conoscere il tipo di sistema elettorale che sarà prescelto, si pone a mio parere in contrasto con i principi costituzionali che sono stati messi in luce dalle pronunce della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Si tratta di *principi supremi* che anche il legislatore costituzionale è tenuto a rispettare. // In quella occasione, infatti, la Corte ravvisava nella legge elettorale in vigore una violazione di alcuni principi cardine del nostro sistema, tra cui, il principio di sovranità popolare (di cui all'art. 1 della Costituzione), l'eguaglianza del valore del voto (artt. 3 e 48 della Costituzione)

⁴ A tali domande la prof. Cartabia ha aggiunto un auspicio: « Sarebbe forse opportuno immaginare di instaurare il rapporto di fiducia con una sola delle Camere e avviare gradualmente un percorso di differenziazione dei due rami del Parlamento, correggendo l'attuale prassi di «monocameralismo alternato», come è stato definito dai commentatori?»

e la rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.). E la ragione della violazione era proprio la previsione di un premio di maggioranza in assenza di una soglia minima di voti raggiunti».

Principi supremi. Più volte nel corso di nostri incontri ho ricordato che cosa sono i principi supremi. Lo ripeto qui per chi non avesse avuto modo di sentirmi o chi non lo ricordasse. Sono «principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146).

Hanno una particolare valenza, che si estrinseca non soltanto «*ad infra*, verso il diritto interno, posto dal legislatore ordinario, per cancellare le norme che ne configurino violazione», ma anche «*ad extra*, verso il diritto esterno internazionale, sovranazionale, concordatario, come barriera invalicabile per norme con essi incompatibili», nonché – ed è particolarmente rilevante – «*ad intra*, verso ipotesi di revisione della stessa carta costituzionale che li contiene, che siano "con essi contrastanti, agendo dunque come limite all'applicabilità del procedimento di revisione previsto dall'art. 138 della Costituzione"»⁵.

Non tutti gli articoli della Costituzione possono essere oggetto di riforma.

In questo senso sono, *per esempio*, principi supremi il principio di eguaglianza, il principio di laicità della Repubblica, i principi dichiarati inviolabili⁶ (libertà della persona, domicilio, corrispondenza, di difesa) o fondamentali (il diritti relativi alla salute). Ma – ripeto! – sono esempi.

⁵ Casavola, *I principi supremi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Foro It.*, 1995, V, 153 e segg., spec. 155.

⁶ Cfr. Corte cost., 23 luglio 1991, n. 366: definire un diritto inviolabile evidenzia «la stretta attinenza di tale diritto al nucleo essenziale dei valori di personalità che inducono a qualificarlo come parte necessaria di quello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può esistere e svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana». E ancora: «In base all'art. 2 della Costituzione, il diritto a una comunicazione libera e segreta è inviolabile, nel senso generale che il suo contenuto essenziale non può essere oggetto di revisione costituzionale, in quanto incorpora un valore della personalità avente un carattere fondante rispetto al sistema democratico voluto dal Costituente». E infine: In base all'art. 15 della Costituzione, lo stesso diritto è inviolabile nel senso che il suo contenuto di valore non può subire restrizioni o limitazioni da alcuno dei poteri costituiti se non in ragione dell'inderogabile soddisfacimento di un interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante, sempreché l'intervento limitativo posto in essere sia strettamente necessario alla tutela di quell'interesse e sia rispettata la duplice garanzia che la disciplina prevista risponda ai requisiti propri della riserva assoluta di legge e la misura limitativa sia disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria». Da tener conto, inoltre, che i diritti inviolabili non sono solo quelli dichiarati tali dalla Costituzione, ma anche altri. La Corte cost. ha riconosciuto come inviolabili anche: la libertà di contrarre matrimonio; la libertà di ricostruire un'altra famiglia, una volta venuto meno la comunione materiale e spirituale col precedente coniuge; il diritto alla possibilità di avere una famiglia (riconoscimento coppie omosessuali (Corte EDU 24 giu. 2010; e vedi anche il diritto alla fecondazione eterologa Corte cost., 10 giu. 2014, n. 162), ovvero di conoscere le proprie origini; la libertà religiosa; la libertà di associazione, anche nel suo contenuto negativo, cioè di non volersi associare; l'identità di genere; il diritto all'abitazione; il diritto al nome. Il diritto a morire (entro certi limiti): Corte cost. 24 ott. 2018, n. 207.

Qualcuno afferma che non è oggetto di riforma costituzionale tutta la prima parte della Cost., mentre tale limite non si pone per la seconda parte.

Ma ciò non è affatto vero: vi sono norme della prima parte che sono state modificate (per es., gli artt. 9, 27, 41 ... ed ora – secondo me con un eccesso di protagonismo riformista, denunciato anche da Ainis in un articolo su La Repubblica del 21 ottobre 2024, pure l'art. 33); e vi sono norme della II parte che, laddove venissero modificate, porterebbero ad uno stravolgimento della Costituzione. Si pensi, per esempio, agli artt. 101 e 104 Cost. relativi all'indipendenza della magistratura o al principio per cui tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati (art. 111, 6° comma, Cost.). Spero che ci renda conto che se tocchiamo questa norma ritorniamo alle *lettres de cachet* dell'assolutismo regio.

Ancora: si pensi al disposto dell'art. 98 Cost., per cui i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Ricordo che con la L. 24 dic. 1925, n. 2300 [una delle «leggi fascistissime»] fu consentito al Governo del Re di dispensare dal servizio quei funzionari dello Stato che «per ragioni di manifestazioni compiute in ufficio o fuori di ufficio, non diano piena garanzia di un fedele adempimento dei loro doveri o si pongano in condizioni di incompatibilità con le generali direttive politiche del Governo»⁷. Gli storici indicano in 65.000 gli allontanati tra impiegati e salariati⁸ e tra questi vi fu anche il dott. Occhiuto, il magistrato che individuò e perseguì gli assassini di Matteotti⁹.

Le critiche sollevate dalla maggior parte dei costituzionalisti sentiti dalla Commissione del Senato ha portato ad una modifica del testo di riforma. Il Senato ha soppresso la previsione del premio di maggioranza nel 55%, prevedendo che «La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Pres. del Cons. assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Pres. del Cons., nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche» [slide 7].

Inoltre, ha tenuto in conto anche di un'altra obiezione: la mancanza di un limite di tempo all'incarico di Presidente del Consiglio.

Il comma 2 dell'art. 92 Cost. del ddl originario è stato sdoppiato in due commi. Il 2° comma dispone:

«Il Pres. del Cons. è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico

⁷ Cfr. Gallo, *Da sudditi a cittadini*, Ediz. Gruppo Abele, 2013, p. 72.

⁸ Tranfaglia, *La prima guerra mondiale e il Fascismo*, Utet, 1995, p. 373.

⁹ Gallo, *op. loc. cit.*

per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Le elezioni delle Camere e del Pres. del Cons. hanno luogo contestualmente».

Il 3° comma è quello che ho menzionato poc'anzi: «*La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Pres. del Cons. assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Pres. del Cons., nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche».*

Tre osservazioni.

La prima. Un Presidente del Consiglio che riesca ad avere una buona base elettorale potrà restare in carica fino a 12 anni e sei mesi circa.

Infatti, se in una delle prime due legislature dovesse cadere per qualsivoglia motivo e si dovesse andare ad elezioni anticipate prima che siano trascorsi due anni e mezzo dall'elezione, potrebbe ripresentarsi una terza volta per un'altra legislatura. Analogo discorso potrebbe valere se una delle due prime legislature si interrompesse, per esempio a quattro anni giusti dall'elezione e la seconda s'interrompesse dopo tre anni e mezzo circa.

La seconda. Il fatto che sia venuta meno la previsione costituzionale del premio di maggioranza non impedisce che esso sarà previsto dalla legge elettorale nella stessa misura.

L'ex Presidente della Corte costituzionale, prof. Gustavo Zagrebelsky, nell'audizione nella Commissione del Senato ha espresso timori in relazione al possibile pregiudizio che si potrebbe avere sull'elezione degli organi di garanzia: col 55% si elegge il Presidente della Repubblica (magari non più al 4° scrutinio, ma al 7°, secondo la riforma, come vedremo; certamente: tenuto conto dei rappresentati delle regioni il cui numero non è modesto rispetto a quello dei parlamentari dopo la riforma costituzionale che ha comportato una drastica riduzione dei componenti delle Camere).

Il Presidente della Repubblica, se eletto dalla sola maggioranza, potrebbe influenzare la composizione della Corte costituzionale, atteso che può nominare 5 giudici costituzionali. Zagrebelsky ha denunciato pericoli anche per la nomina dei giudici costituzionali e i membri del CSM nominati dal Parlamento (sul punto ho qualche perplessità, stante il tipo di maggioranza prevista dalle leggi per tali elezioni). Comunque è realistico pensare che il c.d. transfughismo tanto temuto dalla relazione al ddl di riforma possa operare anche in questo ambito secondo il motto *do ut des*, che ha qualche incrocio con l'altro motto: *mors tua vita*

mea. Che si declina anche con lo *ius non scriptum* (non so se legge naturale, in cui non credo) per cui si sale sempre sul carro del vincitore. A buoni intenditor poche parole!

E ancora: se si pone una percentuale minima di voti per godere del premio di maggioranza, per es. anche il 40%, quale sarebbe l'equità di attribuire un premio di maggioranza ad una lista che ha sì superato il 40%, ma che, rispetto alla lista opposta ha preso meno dell'1% in più? E' un problema che mi sono posto rispetto alle recenti elezioni regionali sarde. Devo precisare che la Corte cost. con la sentenza 35/2017 non ha ravvisato, sul punto, alcun profilo di costituzionalità.

Vorrei ricordare che la cosiddetta legge truffa del 1953 assegnava un eccessivo premio di maggioranza alla coalizione che avesse preso oltre il 50% dei voti. Certo: una legge truffa, poiché a fronte di una maggioranza – comunque tale (intendiamoci!) – assegnava un premio eccessivo che superava il 10% dei seggi: su 630 deputati, ne assegnava 380.

La terza. Nel testo di riforma approvato dal Senato è sparito il riferimento **al principio di governabilità**, prima richiamato dal ddl originario nel comma.

Non ce ne dorremo.

Come ha scritto Gustavo Zagrebelsky su La Repubblica del 19 ottobre 2024 (è l'anticipazione di un passaggio di un libro che ha scritto con Armando Spataro e Francesco Pallante, di prossima pubblicazione per Laterza): «Dobbiamo sempre diffidare della parola “governabilità” perché nasconde la grande divisione tra chi vuole comandare e chi deve ubbidire».

E ammonisce: «la riforma del sistema di governo in nome della governabilità è una truffa (...)», poiché – precisa – «L'oggetto passivo della frase “c'è bisogno di governabilità” sono i singoli, le forze sociali e le loro “formazioni sociali”, la società nel suo complesso». E se noi «non distinguiamo più con chiarezza le divisioni di un tempo tra liberi e servi o tra proprietari e proletari, (...) chi potrebbe essere così cieco da non vedere che una grande divisione esiste comunque tra gli inclusi nella vita doviziosa, sicura e potente, e gli esclusi che sopravvivono con fatica nell'insicurezza, nella precarietà, senza futuro?».

La storia ci dice che «l'esperimento “interclassista” o “socialdemocratico” (...) del secolo scorso, mirante ad attutire e nascondere, fin che è possibile, le fratture sociali, incontra crescenti difficoltà», poiché «per reggere alla prova dei fatti, richiederebbe da parte delle classi dirigenti una disponibilità a qualche rinuncia, disponibilità che, evidentemente, non c'è più. E il concetto di «governabilità è l'invenzione per mascherare questa indisponibilità». Un'invenzione – afferma Zagrebelsky – inventata nel 1975 da una famosa Triade, composta

da «plurimiliardari piene di buone e astratte intenzioni ((la libertà, la giustizia, la pace, il libero commercio, l'Occidente, ecc.), messo insieme da David Rockefeller».

E conclude:

«La parola “governabilità” era un neologismo suggestivo, e fece strada. Numerose analisi politologiche, spesso legate al mondo della finanza internazionale e al suo interesse alla garanzia dei rapporti sociali esistenti, la fecero propria, ponendola a base di vasti programmi di riforme costituzionali. In concreto, si proponevano cose come queste: rafforzare gli esecutivi; indebolire le assemblee elettive rappresentative e ridurre i diritti delle opposizioni; circoscrivere l'azione dei sindacati alle strette relazioni industriali, mettendoli fuori dell'arena politica; alleggerire i diritti sociali e il loro peso gravante sulla spesa pubblica; ridimensionare i controlli costituzionali e le garanzie giurisdizionali dei diritti e delle minoranze. In breve: troppa democrazia, così come essa è venuta configurandosi in senso sociale (o socialista, dicono coloro che si ispirano alla Trilaterale), da contrastare con un'iniezione di qualche dose di autoritarismo. Anche da noi, presso i riformatori della costituzione, questo pensiero si fece strada nei decenni successivi, fondendosi con un altro neologismo, anch'esso apparentemente neutrale, la *governance*, che fa pensare a un “sistema” in cui tutto si confonde, che tutti sono chiamati a sostenere con convinzione e condivisione. Il bisogno di governabilità – si dice – deriverebbe dal “sovraccarico”, altra parola chiave apparentemente neutra: le società che amano libertà e diritti rivolgono troppe e troppo difficili domande e pretese ai loro governi, i quali non possono esaudirle tutte. Bisogna, dunque, “alleggerire”, il che è come dire che bisogna reprimere, poco o tanto, l'eccesso quantitativo e qualitativo di domande che provocano la “ingovernabilità” di cui i governi sono afflitti (...) Il senso comune dei teorici del sovraccarico dice invece: bisogna limitare le pretese, renderle ininfluenti. Quali? Inevitabilmente quelle di chi ne ha più bisogno. I bisognosi sono coloro che hanno meno potere, i deboli. Così, inesorabilmente, la governabilità si traduce in una stretta sociale. I potenti, i ricchi, i sicuri di sé non hanno bisogno di governabilità: si governano facilmente da sé. Semmai, cercano di difendersi. La governabilità, con la gemella “sostenibilità”, è l'ultima difesa ideologica del privilegio e dell'inuguaglianza nelle mani dei potenti quando essi si arroccano contro i deboli».

In nuce: consentitemi di dire che la parola governabilità spesso è solo una diversa manifestazione della dittatura della maggioranza. E di una maggioranza dietro cui si agitano i cosiddetti poteri forti.

Il problema è che non basta sopprimere una parola in un testo legislativo per rassicurarci che il suo fine non sia comunque perseguito. La capocrazia – come la definisce Massimo

Giannini – è un sistema ideologico che s'intreccia coi populismi e le paure che li supportano, abilmente cavalcate, anzi ... governate, come si governa un gregge, per usare un'altra espressione di Zagrebelsky con richiamo al pensiero del card. Bellarmino e agli insegnamenti del grande inquisitore dostoevskijano.

II

Collegata alla riforma dell'art. 92 Cost. è quella dell'art. 57 Cost. Nel testo attuale tale norma [slide 9] dispone: «*Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero*».

Con la modifica, se approvata dal Parlamento dopo la doppia lettura, e se la riforma sarà approvata dal preannunciato referendum, disporrà: «*Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero e salvo il premio su base nazionale previsto dall'art. 92*».

Penso che tale modifica si sia resa necessaria in considerazione di quanto la Corte costituzionale affermò quando dichiarò incostituzionale, con la già menzionata sentenza n. 1 del 2014, la legge elettorale n. 270/2005, quella denominata legge Calderoli o Porcellum. La declaratoria d'incostituzionalità si fondava perché il sistema introdotto era «foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consent[iva] ad una lista che [avesse] ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si [poteva] verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume[va] una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto». Riguardo al sistema elettorale per il Senato la Corte rilevava inoltre che l'attribuzione su base regionale del premio di maggioranza avrebbe dato luogo nell'assemblea al «risultato casuale di una somma di premi regionali», che avrebbe potuto «rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea». Questo effetto, secondo la Corte, avrebbe rischiato di compromettere il funzionamento della forma di governo parlamentare e l'esercizio della funzione legislativa delle Camere, in contrasto con gli artt. 1 e 67 Cost., («ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato»), ledeva il principio di rappresentatività.

Ritengo che la riforma dell'art. 57 Cost. risponda ad una necessità: ricordare al legislatore ordinario, che dovrà elaborare una nuova legge elettorale, l'indicazione di non poter prescindere dalle indicazioni date dalla Corte costituzionale nel 2014.

III

La seconda norma che costituisce il cuore della riforma è, come si è detto, l'art. 94 Cost.

Il testo attuale dell'**art. 94 Cost.** è il seguente [slide 10]:

« Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

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

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione»

Con la riforma i primi due commi rimangono immutati.

Il terzo comma, nel testo approvato dal Senato (conforme a quello del ddl Meloni-Casellati), dispone [slide 11]:

«Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non venga approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Pres. della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche quest'ultimo caso non ottenga la fiducia delle Camere, il Pres. della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

L'Ufficio studi della Camera ha fatto notare «non risulta disciplinata l'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio eletto, che non abbia ottenuto la fiducia delle Camere, rifiuti l'incarico nuovamente conferitogli dal Presidente della Repubblica»¹⁰.

L'Ufficio studi del Senato ha fatto notare che la fase elettorale verrebbe ad essere gestita per gli affari correnti da un Governo che non ha mai ottenuto la fiducia delle Camere¹¹.

¹⁰ Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione (luglio 2024), in <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0243.pdf>, p. 64

In relazione al nuovo 3° comma si prevede un sistema di fiducia verso il Governo che lascia perplessi.

Nella relazione al ddl Meloni-Casellati, la riforma del 3° comma dell'art. 94 Cost. viene così rappresentata: *«Nonostante l'elezione diretta del Pres. del Cons., permane la centralità del rapporto di fiducia e in particolare dell'approvazione parlamentare della mozione di fiducia, che coinvolge l'intera compagine governativa, nella sua collegialità, e il programma di Governo. Conseguentemente, si può verificare l'ipotesi in cui la maggioranza non approvi la compagine proposta dal Pres. del Cons. e nominata dal Pres. della Rep. o non condivida il programma presentato alle Camere dal Pres. del Cons. In mancanza della fiducia iniziale al Governo, il Pres. concede una seconda ed ultima possibilità al Pres. del Cons. di formare un Governo in modo da evitare l'estrema ratio rappresentata dall'immediato scioglimento delle Camere».*

Un'osservazione. Ma come è possibile che la coalizione che ha portato all'elezione del Presidente del Consiglio e che ha ottenuto un premio di maggioranza possa non approvare il programma di Governo? Su che cosa si è fondata, allora, la coalizione? (sul punto cfr. anche Zanon, audiz. al Senato nov./dic. 2023, p. 8)

In realtà mi sembra che ci sia una sola ipotesi di dissenso: che non è propriamente quello sulla compagine di governo, ma per la violazione di un "nuovo" ... "manuale Cencelli" tra i partiti che hanno appoggiato l'elezione del Presidente del Consiglio.

Non è che non siano mancate crisi di governo nella storia italiana proprio per posizioni di poltrone.

Il quarto e il quinto comma attuali restano immutati.

Il ddl Meloni-Casellati prevedeva l'aggiunta di un 6° comma, con cui si disponeva quanto segue [**slide 13**]:

«In caso di cessazione dalla carica del Pres. del Cons. eletto, il Pres. della Rep. può conferire l'incarico di formare il Governo al Pres. del Cons. dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Pres. eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Pres. eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la

¹¹ Cfr. il documento dell'Ufficio studi del Senato, p. 12, in cui si fa presente che si tratta di ipotesi verificatesi nella storia repubblicana con il primo governo Andreotti nel 1972, e con il VI governo Fanfani nel 1987.

fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Pres. del Cons. subentrante, il Pres. della Rep. procede allo scioglimento delle Camere».

Il Senato ha parzialmente ritoccato questo 6° comma e ne ha introdotti altri due. Il testo di riforma approvato [slide 14] dispone:

«In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Pres. del Cons. eletto rassegna le dimissioni e il Pres. della Rep. scioglie le Camere.

Negli altri casi di dimissioni, il Pres. del Cons. eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Pres. della Rep., che lo dispone. Qualora il Pres. del Cons. eletto non eserciti tale facoltà, il Pres. della Rep. conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Pres. del Cons. dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Pres. del Consiglio.

Nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Pres. del Cons. eletto, il Pres. della Rep. conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Pres. del Cons.»

Il 6° comma dell'art. 94 Cost. secondo il disegno Meloni-Casellati contemplava la c.d. norma antiribaltone.

Secondo Zagrebelsky, questa norma «sembra[va] (...) fatta apposta per assicurare a partiti della maggioranza la possibilità di logorare il Pres. con la minaccia dello scioglimento e delle nuove elezioni che sono sullo sfondo». Ma [era] «previsto anche un secondo tempo, non più con il Pres. del Cons. eletto, ma con un parlamentare della maggioranza scelto al suo posto. Anche questa “trovata” sembra[va] giustificarsi con la (...) ragione (...) [di] dare [la] possibilità a un concorrente (o a più d'uno) d'insidiare il Pres. eletto. Ma ciò è in puntuale contrasto con la *ratio* dell'intera riforma: garantire omogeneità e stabilità, e permettere ai cittadini, nelle urne, di fare loro stessi la scelta di colui (o colei) dal quale vogliono essere governati».

Ed osservava: «Il dover, costui, essere tratto dalle file della maggioranza, contro le apparenze non (...) rafforzerebbe affatto [detta *ratio*] ma, al contrario, la minerebbe dall'interno, con buona pace del proposito di impedire i giochi di palazzo. In più, il nuovo Pres. del Cons. che fosse riuscito nel suo proposito a scalzare il vecchio non potrebbe dirsi presidente “eletto dal popolo”. Sarebbe un deputato o un senatore, eletti, sì, ma per una carica diversa. È una differenza qualitativa: chi si candida a Pres. del Cons., per quanto sia indicato

da un partito, aspira a essere ben più che uomo o donna di partito, a differenza di chi si candida a un posto in Parlamento» (Zagrebel'sky, nell'audizione avanti alla Commissione aff. Cost. del Senato *op. cit.*; conf. Celotto, p. 5 e 6).

«Il fatto poi che il successore debba impegnarsi a rispettare il programma del predecessore, a parte la scarsa costrittività di un simile impegno (“Parigi val bene una messa”) è la confessione esplicita che l'inedita e molto creativa trovata (cosiddetta anti-ribaltone) ha poco di confronto o lotta politica (la politica dovrebbe restare la stessa) e molto di litigiosità essenzialmente personalistica. Inoltre, tale impegno dovrebbe estendersi anche al partito o ai partiti che formano la maggioranza, quella di prima e la stessa di dopo»: il che pone un problema di rispetto del disposto dell'art. 67 Cost. relativo all'assenza per deputati e senatori di un vincolo di mandato, «che costituisce l'essenza della posizione del parlamentare nelle costituzioni liberali»

Infine – sottolinea Zagrebel'sky – «l'impegno al rispetto della formula politica anteriore costituirebbe non solo l'antidoto contro i “ribaltoni”, ma anche alla formazione di più larghe maggioranze nel segno dei governi di “unità nazionale” necessari per far fronte ai momenti di crisi acute» (Zagrebel'sky, *op. cit.*). Sottolineo questo passaggio su cui tornerò tra breve.

Analoghe considerazioni erano state svolte dall'ex presidente della Corte cost., prof. Silvestri: «La clausola "antiribaltone", con la previsione – in caso di sfiducia al Pres. eletto – di un Pres. del Cons. subentrante tratto dalla stessa maggioranza parlamentare del dimissionario, nella realtà finirebbe con il tradire la genuina volontà popolare, giacché nel voto diretto per l'elezione di una persona al vertice di una istituzione politica esiste sempre una componente non trascurabile di fiducia personale di natura plebiscitaria difficilmente trasferibile ad altro soggetto, peraltro non necessariamente dello stesso partito, ma solo della stessa maggioranza. Come è stato da più parti osservato, il subentrante, la cui caduta provocherebbe lo scioglimento obbligato delle Camere, sarebbe paradossalmente più stabile del Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale. Con buona pace della sovranità popolare». (Silvestri, 28 nov. 2023; conf. Celotto, p. 6, che ipotizza una crisi procurata *ad hoc* dal presidente eletto, proprio per blindarsi con la “minaccia” delle elezioni anticipate).

Il Senato, come ho detto, ha apportato al disegno di riforma Meloni-Casellati delle modifiche, che non mi sembra abbiano risolto i problemi segnalati da Zagrebel'sky e Silvestri.

Come abbiamo visto ha disposto che «*In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Pres. del Cons. eletto rassegna le dimissioni e il Pres. della Rep. scioglie le Camere*».

In caso di sfiducia, dunque, il Presidente della Repubblica non ha margini di manovra: deve sciogliere le Camere ed indire altre elezioni. Si ha dunque in tal caso automatismo dello scioglimento. Si applica il principio del *simul stabunt simul cadent*, ravvisandosi nella revoca della fiducia nella forma costituzionalmente prevista di un contrasto tra due organi entrambi eletti dal corpo elettorale, Presidente del Consiglio e Parlamento, tale da poter essere risolta solo con una nuova consultazione del corpo elettorale.

Dunque, «a fronte sia della mancata approvazione della mozione di fiducia iniziale che dell'approvazione di una mozione di sfiducia al Governo guidato dal Presidente del Consiglio eletto, lo scioglimento delle Camere si configura come atto dovuto del Capo dello Stato»¹².

Il 7° comma dell'art. 94 Cost. approvato dal Senato dispone: *«Negli altri casi di dimissioni, il Pres. del Cons. eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Pres. della Rep., che lo dispone. Qualora il Pres. del Cons. eletto non eserciti tale facoltà, il Pres. della Rep. conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Pres. del Cons. dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Pres. del Cons..»*

«Nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Pres. del Cons. eletto, il Pres. della Rep. conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Pres. del Cons.»

In merito a tali disposizioni vi sono alcune questioni da chiarire:

In primo luogo, quali sono gli altri casi di dimissione?

Probabilmente sono costituite dai casi di crisi extra parlamentari (che nella nostra storia sono state le più frequenti), che non obbligano il Governo a dimettersi, o anche il caso di non approvazione da parte di una Camera di una legge su cui il Governo ha posto la questione di fiducia¹³.

In queste ipotesi, il Presidente del Consiglio, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Pres. della Rep., che lo dispone.

Si noti che in queste ipotesi «lo scioglimento delle Camere è un'opzione rimessa alle valutazioni del Presidente del Consiglio. A fronte dell'esercizio di tale opzione, il Presidente

¹² Ivi, 65 e s.

¹³ Ivi, 66.

della Repubblica è tenuto a disporre lo scioglimento, il quale, pertanto, anche in questo caso si configura come un atto dovuto»¹⁴.

Il problema denunciato da Zagrebelsky e da Silvestri comunque resta.

Resta da chiarire l'ipotesi dell'ultimo comma.

Nulla quaestio in relazione al caso di morte.

I casi di impedimento permanente sono ovviamente casi legati a problemi di salute del Presidente del Consiglio, anche se la storia nazionale purtroppo ci potrebbe far pensare ad altre ipotesi, devastanti, che ci si augura non si ripetano più.

Quanto alla decadenza, ricordo che l'art. 1 del decr. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 dispone che non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per alcuni delitti, consumati o tentati, particolarmente gravi (per es., delitti di concussione, corruzione, peculato, riduzione in schiavitù, ecc.). L'art. 6 dello stesso d. lgs. prevede che « Non possono ricoprire incarichi di governo, come individuati dall'articolo 1, comma 2, della legge 20 luglio 2004, n. 215, coloro che si trovano nelle condizioni di incandidabilità previste dall'articolo 1 per le cariche di deputato e senatore».

Si noti che è stata soppressa la previsione contenuta nel ddl Meloni-Casellati per cui l'eventuale parlamentare incaricato di formare il nuovo Governo doveva essere «altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Pres. eletto, *per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Pres. eletto ha ottenuto la fiducia*», ritenuta, secondo quanto riferisce il dossier dell'Ufficio studi del Senato (p. 13) «di non agevole perimetrazione in termini strettamente giuridici».

[Ed ora un breve intermezzo, di con la slide 15 ... un po' per rompere la monotonia del discorso].

Ciò che vorrei sottolineare è che oggi il Presidente della Repubblica può esperire più tentativi per la formazione di un Governo, subito dopo le elezioni o in caso di crisi.

Con la riforma tutto ciò non sarà più possibile. Lo scioglimento delle Camere sarà un provvedimento obbligato per il Presidente, che non avrà più possibilità di scegliere, previo consultazioni, di conferire l'incarico a persona di sua scelta propria, se non in due soli casi, come abbiamo visto e con determinati limiti.

¹⁴ *Ibid.*

Insomma, non sarà più possibile al Presidente nominare un Carlo Azeglio Ciampi, un Mario Monti o un Mario Draghi, ma anche un Lamberto Dini. Ma neppure potrà conferire l'incarico di formare un Governo ad un soggetto, pur Parlamentare (in effetti Mario Monti era un Parlamentare, anche se per nomina presidenziale, quando ebbe l'incarico di formare il governo dopo le dimissioni di Berlusconi: era stato nominato senatore a vita qualche giorno prima), ma *super partes*, nel caso sia necessario, come è avvenuto nella storia nazionale, costituire un Governo di unità nazionale (come si è visto richiamato anche da Zagrebelsky) di vasta coalizione (ma di ristrette intese) a fronte di situazioni di particolare gravità. Si pensi ad una situazione di emergenza per questioni economiche come fu quella che sussisteva quando fu nominato Monti; si pensi ad una nuova pandemia; si pensi ad una situazione di ordine pubblico interno (casi di terrorismo); si pensi al caso di guerra.

[Apro una parentesi: quando si dice che l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà di altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali ai sensi dell'art. 11 Cost., non si deve dimenticare che l'art. 78 Cost. prescrive che «Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari»].

IV

Una quarta norma che viene modificata è quella del 2° comma dell'**art. 59 Cost.** [slide 16]

Detto articolo, al 1° comma, stabilisce che «È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica»; al 2° comma, attualmente, stabilisce: «Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque».

Questo 2° comma viene soppresso dalla riforma costituzionale: il Presidente della Repubblica non potrà più nominare dei senatori a vita.

Vorrei segnalare alcune cose. Nella Relazione Meloni-Casellati si afferma che tale soppressione rientra «nella logica di portare la legittimazione democratica al più ampio numero possibile di istituti della forma di governo (...)». Ed è «un intervento (...) reso inevitabile, nella (...) prospettiva di stabilità delle maggioranze, dalla intervenuta riduzione del numero dei senatori (...)».

Debbo segnalare che la categoria dei senatori a vita fu molto discussa in sede di Assemblea costituente. La Sinistra era contraria e così pure il relatore Costantino Mortati. Comunque alla fine si addivenne al testo attualmente in vigore (salva una modifica del 2020 che ha introdotto

la disposizione per cui «*Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque*»¹⁵).

Segnalo altresì che la proposta della cd. Commissione D'Alema conteneva l'abrogazione della disposizione costituzionale che contempla la nomina dei Senatori a vita. La legge costituzionale sottoposta a referendum nel 2006 ne prevedeva una riduzione numerica (a tre). La legge costituzionale sottoposta a referendum nel 2016 prevedeva la trasformazione del mandato, non più vitalizio bensì settennale non rinnovabile¹⁶.

Se può contare il mio parere, se penso ad alcuni senatori a vita, penso che abbiano dato un valido contributo alla vita politica nazionale. Alcuni non si sarebbero mai detti disponibili ad una campagna elettorale.

V

Una quinta norma oggetto di modifica – non prevista nel ddl originario – riguarda l'**art. 83 Cost.**, [slide 17] che riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica. L'attuale testo costituzionale, al comma 3, prevede che «*L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta*».

Nel testo di riforma approvato dal Senato il *quorum* deliberativo viene modificato dopo il sesto scrutinio.

Secondo alcuni questa modifica rappresenta il tentativo di mascherare le conseguenze sull'elezione del Presidente della Repubblica di un Parlamento eletto col sistema maggioritario [ricordate le parole di Zagrebelsky in proposito?], che nelle previsioni iniziali della riforma doveva consentire alla maggioranza che aveva eletto il Presidente del Consiglio, addirittura con previsione costituzionale, il 55% dei seggi nei due rami del Parlamento. In realtà è chiaro che, al di là della previsione costituzionale o con norma ordinaria, un sistema elettorale che prevedesse un premio di maggioranza nella siffatta percentuale alla lista che ha avuto la maggioranza relativa dei voti (indipendentemente dalla determinazione della

¹⁵ Il Presidente Pertini adottò una differente interpretazione del dettato costituzionale, ritenendo che l'art. 59, 2° comma, Cost. dovesse essere interpretato nel senso di consentire a ciascun Presidente della Repubblica di nominare fino a cinque senatori a vita. Pertini prima di procedere alla nomina a senatori a vita di Carlo Bo e Norberto Bobbio (nomine che avrebbero portato a sette il numero di senatori a vita di nomina presidenziale in carica contemporaneamente), rese nota questa sua interpretazione del dettato costituzionale in una lettera al Presidente del Senato Cossiga del 14 luglio 1984, chiedendo la sua opinione in merito anche a seguito, ove lo avesse ritenuto opportuno, di interlocuzione con l'organo del Senato competente a valutare i titoli di ammissione dei senatori, cioè la Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato. Cossiga rispose in senso affermativo, anche sulla base dell'esito positivo del parere richiesto alla Giunta. Il Presidente Cossiga seguì l'interpretazione del suo predecessore, nominando senatori a vita Spadolini, Agnelli, Andreotti, De Martino e Taviani. I successivi Presidenti della Repubblica ritornarono, invece, all'interpretazione originaria.

¹⁶ Per riferimenti ulteriori v. il dossier 215/1 elaborato dal Servizio studi del Senato nel maggio 2024, «Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del presidente del consiglio», cit., p. 16 e ss.

percentuale), consentirebbe l'elezione del Presidente della Repubblica senza il coinvolgimento delle minoranze, con buona pace del ruolo di garanzia del Presidente stesso¹⁷.

Lo vedremo meglio quando ci soffermeremo sulla riforma dell'art. 92 Cost.

Vorrei ricordare qui gli scrutini necessari per l'elezione dei Presidenti della Repubblica:

- Einaudi 4
- Gronchi 4
- Segni 9
- Saragat 21
- Leone 23
- Pertini 16
- Cossiga 1
- Scalfaro 16
- Ciampi 1
- Napolitano (1) 4
- Napolitano (2) 6
- Mattarella (1) 4
- Mattarella (2) 8

Come si vede, salvo Cossiga e Ciampi, tutti gli altri Presidenti sono stati eletti dopo il terzo scrutinio, anche magari con maggioranze molto più ampie della maggioranza assoluta.

VI

Una sesta norma costituzionale oggetto di riforma è l'**art. 88 [slide 18]**.

La norma attuale dispone:

- al 1° comma che «Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse»;
- al 2° comma che [il Presidente] «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».

¹⁷ Si deve ricordare che il collegio elettorale su cui interviene la riforma, posticipando l'elezione a maggioranza assoluta del Capo dello Stato dalla quarta alla settima votazione, è stato modificato con L. cost. n. 1 del 2020, con cui si è apportata una riduzione del numero dei parlamentari. Tale riduzione determina un'incidenza maggiore dei delegati regionali (58). Il Parlamento in seduta comune è ora composto da 600 parlamentari elettivi (quattrocento deputati più duecento senatori), cui si aggiungono i senatori a vita e 58 delegati regionali.

Dai lavori dell'Assemblea costituente sembra emergere come la disposizione del secondo comma (che nel testo costituzionale originario sanciva solo che il Presidente «Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato»); la successiva precisazione fu approvata con la L. cost., 1/1991) rispondeva ad una preoccupazione: evitare che il Presidente della Repubblica potesse utilizzare il potere di scioglimento al fine di facilitare l'insediamento di un Parlamento a lui, in ipotesi, più favorevole in vista della successiva e imminente elezione del nuovo Capo dello Stato con possibilità, quindi, di un'eventuale sua rielezione. Ma non indugiamo su questo punto: gli unici Presidenti rieletti risulta esserlo stati *oborto collo*.

Il testo di riforma del ddl Meloni-Casellati prevedeva la modifica del solo 1° comma, sopprimendo la possibilità che il Presidente della Repubblica potesse sciogliere una sola delle due Camere. Secondo la nuova norma il Presidente non può sciogliere una sola Camera, ma deve necessariamente sciogliere entrambi i rami del Parlamento.

Si dirà che è quanto di solito avviene. Ma qui la scelta è conseguente alla riforma del premierato: le elezioni politiche non possono che avvenire per forza di cose contestualmente; non potrebbe darsi che una sola Camera sia sciolta per suoi particolari problemi di funzionamento o per altre ragioni come nel 1953, nel 1958 e nel 1963 quando la durata del Senato era di sei anni.

Il comma 2 dell'art. 88 Cost. non era toccato dal ddl Meloni-Casellati.

Il testo di riforma approvato dal Senato, invece, lo modifica.

Il tenore letterale della nuova norma – secondo la riforma *in fieri* – sarebbe il seguente: «[Il Presidente] Non può esercitare tale facoltà [di scioglimento] negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che lo scioglimento costituisca un atto dovuto».

Il motivo di questa modifica è dovuto alla centralità che nel sistema andrà ad assumere il Presidente del Consiglio dei Ministri, come si è visto in occasione dell'esame dell'art. 94 Cost. e dell'impostazione del rapporto Presidente del CdM e Parlamento secondo il principio *simul stabunt simul cadent*.

Nonostante quanto ho detto, resta fermo il disposto del 1° comma dell'art. 88 nella parte in cui prevede che il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere.

La norma non prescrive che il Presidente possa sciogliere le Camere nei casi previsti dalla Costituzione.

Lex minus dixit quam voluit?

In un primo momento ho pensato di dare una risposta affermativa a tale domanda.

Senonché, *melius re perpensa*, si è voluta forse (e sottolineo: forse) lasciare al Presidente una residua, limitata opzione, una potestà di scioglimento non prevista, che potrebbe ipotizzarsi in casi straordinari: ad es., nel 1994 il Presidente Scalfaro sciolse le Camere, dopo il mutamento della legge elettorale, anche se il Governo conservava il sostegno parlamentare, ma «in un contesto caratterizzato da una grave crisi di legittimità dei partiti politici e della aspirazione diffusa nella società ad un profondo cambiamento»¹⁸.

Ipotesi che – se mi consentite l'amara battuta – potrebbe concretizzarsi nuovamente di fronte ad un'improvvisa incredibile unità delle Sinistre, che, vinte sorprendentemente le elezioni, dopo pochi mesi, pur a fronte dell'insorgenza – inevitabile, come ci insegna la Storia: chiedo scusa per la patologia di pessimismo cosmico da cui sono afflitto: sarà l'età – di profondi dissidi, con conseguente stallo decisionale, riuscisse a tenere in vita sorprendentemente il Governo, in una sorta di accanimento terapeutico.

Ipotesi incredibile, ovviamente: sia riguardo all'unità delle Sinistre, sia riguardo al fatto che all'insorgenza (inevitabile) di dissidi non si opti per una crisi di Governo e lo scioglimento delle Camere, pur conoscendo le inevitabili conseguenze.

VII

La settima norma costituzionale che viene modificata è **l'art. 89 [slide 19]**. Modifica non prevista dal ddl di riforma Meloni-Casellati e che non c'entra col la riforma del premierato.

L'attuale disposizione, nel 1° comma, prevede *tout court* che «Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità».

Nel 2° comma dispone: «Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri».

Il testo approvato dal Senato prevede che in relazione ad alcuni atti la firma del Presidente della Repubblica non debba essere controfirmata. Si tratta di atti propri del Presidente: «*Gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Non sono controfirmati la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi alle Camere e il rinvio delle leggi*».

Gli atti del Presidente della Repubblica si dividono in tre tipologie:

¹⁸ Bin-Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, 2019, p. 284.

- a) atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi (es., l’emanazione degli atti governativi aventi valore di legge; la ratifica dei trattati internazionali; la promulgazione delle leggi;
- b) atti formalmente e sostanzialmente presidenziali (es., la nomina dei senatori a vita; l’invio dei messaggi alle Camere; la nomina dei giudici costituzionali e direi anche la concessione della grazia, sebbene questi ultimi, in dottrina, siano stati ricondotti alla categoria precedente¹⁹; il rinvio delle leggi alle Camere);
- c) atti complessi eguali, il cui contenuto è deciso tra Presidente della Repubblica e Governo (es., nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri; scioglimento anticipato delle Camere²⁰).

Vorrei solo ricordare che a proposito della controfirma del Ministro competente vi fu una controversia tra il Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia Castelli. La Corte costituzionale, con sentenza 18 maggio 2006, n. 200 si è pronunciata su un conflitto di attribuzione scaturito dal rifiuto del Ministro della giustizia di controfirmare un atto di grazia concessa dal Presidente della Repubblica. Secondo la Corte costituzionale l’art. 87 Cost. riconosce nel Capo dello Stato, in quanto organo *super partes*, la qualità di poter apprezzare con imparzialità, senza condizionamenti politici, la sussistenza dei presupposti umanitari per la concessione della grazia. Il Ministro può, dunque, solo fornire le ragioni di legittimità o di merito ma non può provocare l’arresto del procedimento. Altrimenti, nota la Corte, si tratterebbe di attribuire all’esecutivo un sostanziale potere di veto su una decisione presidenziale.

*** **

IV/ Conclusioni e note sulla sfiducia costruttiva

Vorrei tornare, infine, sulla relazione al ddl Meloni-Casellati su cui ci siamo soffermati all’inizio.

Propongo alcune considerazioni critiche all’analisi storica e sociologica.

1) Instabilità dei governi: è indiscutibile, ma non si può far leva sul mero dato numerico dei governi, senza considerare gli elementi di continuità, ad iniziare dall’onnipresenza della componente ministeriale democristiana [v. slides da 20 a 23 e da 25 a 28].

2) Occorre considerare le cause dell’instabilità ed in particolare di quanto abbiano influito:

¹⁹ Cfr. Bin-Pitruzzella, *op. cit.*, p. 289.

²⁰ Bin-Pitruzzella, *op. cit.*, p. 278.

- a) la sovranità limitata dell'Italia (es., USA, Vaticano, ma anche URSS);
- b) la guerra fredda almeno fino alla caduta del muro di Berlino nel nov. '89;
- c) la composizione eterogenea della DC (la c.d. Balena bianca);
- d) la presenza di forze oscure e di quelle mafiose;
- e) il terrorismo;
- f) la corruzione;
- g) le interferenze di poteri economici forti (es. Confindustria);

3) Il c.d. «transfughismo» e riflessioni sull'art. 67 Cost. in relazione agli artt. 2 e 21 Cost. e degli artt. 9 e 10 CEDU

4) Le cause della disaffezione degli elettori. Quali le cause? Più che la confusione nelle alleanze, non è data dalla percezione della lontananza della politica dai problemi concreti?

5) E quando si parla di elaborare e attuare riforme organiche e delle prospettive di futuro della Nazione, perché non si pensa, in primo luogo, a proporre un progetto aggregante, capace di rispondere alle attese dei cittadini ?

6) Eppure è stato fatto notare quante leggi importanti furono approvate negli anni '70 del secolo scorso: «Statuto ... dei lavoratori (l. 20 mag. 1970, n. 300), la disciplina del referendum (l. 25 mag. 1970, n. 352), i provvedimenti relativi all'istituzione delle Regioni (1968-1970), la l. sul divorzio (l. 1 dic. 1970, n. 898), la riforma del diritto di famiglia (l. 19 mag. 1975, n. 151), la legalizzazione dell'aborto (l. 22 mag. 1978, n. 194), la legge ... [sul]la chiusura dei manicomi (l. 13 mag. 1978, n. 180), l'istituzione del Servizio sanitario naz. (l. 23 dic. 1978, n. 833. Sono leggi adottate in un arco temporale nel quale si susseguono la V Legisl. (5 giu. '68 - 28 feb. '72), con 6 Governi (...); la VI Legisl. (25 mag. '72 - 1 mag. '76), con 5 Governi (...); la VII Legisl. (5 lug. '76 - 2 apr. '79), con 3 governi ... // A contrario, pensiamo al secondo Gov. Berlusconi (2001/05), o al IV Gov. Berlusconi, stabile per tre anni (2008/11), o, in precedenza, al Governo Craxi ('83/'86): a prescindere dai potenziali contenuti dei provvedimenti legati ai colori dei governi, non sono anni che si distinguono per una intensa e incisiva attività normativa». (Algotino, *Premierato ... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata*, in *Rivista Assoc. Ital. Costituzionalisti*, n. 3/2003, p. 120 e segg., spec. 130).

Vorrei ricordare, oltre alle leggi citate dalla prof. Algotino, alcune altre:

- 1972 – Obiezione di coscienza al servizio militare
- 1975 – Riforma ordinamento penitenziario
- 1975 – Leggi sull'Ordine pubblico
- 1978 – Legge sull'equo canone

- 1981 – Modifiche al sistema penale e depenalizzazione
- 1981 – Soppressione dei reati relativi alla causa d'onore
- 1981 – Nuovo ordinamento della P.S.
- 1982 – Legge libertà di Associazione ex art. 18 Cost.
- 1982 – Leggi antimafia

Alla luce di queste prime osservazioni, condivido quanto ha detto la prof. Poggi nell'audizione avanti al Senato: «Se guardiamo alla serie storica dei governi che si sono succeduti negli ultimi decenni, assumendo come punto di partenza il terremoto provocato da Tangentopoli, possiamo facilmente osservare come con le elezioni del 1994, 1996, 2001, 2006 e 2008 e 2022 sono emersi con nitidezza, quale esito della volontà popolare, una maggioranza e un Presidente del Consiglio, secondo le caratteristiche del parlamentarismo maggioritario. Il che ha facilitato il compito del Presidente della Repubblica nell'indicazione del Presidente del Consiglio. Certo non si è trattato sempre di Legislature facili, ma ciò dimostra unicamente che la bipolarità del sistema non può essere consegnata alla sola legge elettorale» (Poggi, audiz. in Senato, p. 4).

Condivido anche quanto ha detto la prof. Cartabia nell'audizione avanti alla Commissione affari costituzionali del Senato il 28 novembre 2023: «Il dibattito ... si inserisce in uno scenario internazionale ... [di] “declino delle democrazie” ... // Alla radice di questo affaticamento vi è una crescente polarizzazione sociale che si traduce in frammentazione politica e che, a sua volta, rende laboriosa la formazione e la tenuta dei governi (...). // A dare preoccupazione è soprattutto la disaffezione generale al dibattito pubblico (...) e la diffusione di focolai di conflittualità che fatica a ricomporsi e tende a degenerare in dissidio (...). // All'inizio di questo dibattito sulla riforma costituzionale è bene dunque tenere presente questo fenomeno più ampio, che sta sfaldando l'ambiente di vita di molte democrazie ... e che ha radici profonde nelle dinamiche sociali, accelerate dalla trasformazione digitale: per questo molti osservatori sottolineano che i problemi del sistema politico riguardano solo in parte le regole scritte, comprese quelle costituzionali, e allignano, piuttosto, nella crisi - o nella trasformazione, o nell'assenza - dei gruppi di intermediazione politica ...».

Ezio Mauro su La Repubblica del 22 gennaio 2024 mi sembra che le abbia fatto da eco, scrivendo: «L'apparato diffuso di reciproca garanzia che rinnovava a tutti i livelli il patto sociale così come veniva trasmesso dalle generazioni precedenti — in quella continuità che genera civiltà — gira a vuoto perché i presupposti sono saltati, o arrugginiscono inceppati. La rappresentazione della politica, nelle sue forme tradizionali, trova il teatro vuoto: fa molto più

rumore il circo populista, a due o tre piste, dove il leader esibisce la sua natura più che le sue idee, promette risarcimento collettivo al risentimento individuale, nobilita l'invidia sociale e la rabbia impolitica, raccoglie in un fascio i malcontenti diversi e distinti e li scaglia contro il vero nemico dell'epoca, il potere domestico e universale delle élite, e in particolare il suo plusvalore nascosto, camuffato, indistinto, comunque ingannevole. Trasformando la politica non in un'azione di cambiamento e di proposta, ma in un'occasione di vendetta e di indennizzo: impolitica. La cultura politica tradizionale non riesce più a intercettare sentimenti e bisogni dei cittadini perduti, ma è pronta una contro cultura che esce dalle istituzioni e germoglia direttamente dall'antipolitica, convertendo la sua energia negativa in una spinta radicale antisistema».

Vorrei citare un altro passo dell'audizione della prof.ssa Cabiddu avanti alla Commissione affari costituzionali del Senato. In relazione alla pretesa «esigenza di rafforzamento del[la stabilità del] Governo», ha contestato «l'assunto da cui muovono» sia il ddl Meloni-Casellati che il ddl Renzi per cui essendo «quaranta anni che ... [si] parla di riforme costituzionali, sarebbe «arrivato il momento di decidere»: «argomento facilmente reversibile» – ha affermato la prof.ssa Cabiddu: «sono quarant'anni che se ne parla e tutto ciò che è andato in tal senso – di diritto o di fatto – ha solo peggiorato e non certo migliorato il sistema, segno che non abbiamo bisogno di più governabilità quanto piuttosto di più governo, cioè di capacità di elaborazione di politiche condivise e in grado di rispondere alle esigenze della generalità e abbiamo altrettanto bisogno di restituire lo scettro al popolo sovrano con una legge elettorale che metta al centro i principi costituzionali sul diritto di voto e il perfezionamento degli strumenti di partecipazione istituzionale».

Non diversamente su La Repubblica del 25 gennaio 2024, Giorgio La Malfa: «Per sapere se una forma costituzionale è buona o cattiva, serve il bagno della realtà: bisogna chiedersi, al di là dell'aspetto giuridico, come le nuove istituzioni influiranno sul dibattito politico e come reagiranno i cittadini al momento del voto. Per farlo, bisogna prendere in considerazione il fenomeno di questi anni: l'irrompere sulla scena politica del populismo, cioè l'uso sempre più spregiudicato di argomenti, spesso dissociati da una base di realtà, che mirano a sollecitare gli stati d'animo degli elettori e a trascinarli su posizioni radicali. Il populismo è in crescita in tutti i Paesi, favorito dall'emergere sulla scena pubblica dei social dove è assente l'intermediazione della realtà fornita finora dagli organi di stampa e da altri corpi intermedi. Il problema quindi non è se sulla carta funzioni meglio il sistema parlamentare o presidenziale. La domanda politica che si deve porre è: in una situazione in cui il linguaggio dell'estremismo diventa il linguaggio prevalente della lotta politica, quale sistema

istituzionale è più penetrabile da questo linguaggio e quale è in grado di opporvi maggiore resistenza? Posto il problema in questi esatti termini, la risposta diviene evidente: quando viene affidata agli elettori la scelta fra due persone che otterrebbero dall'elezione un vasto potere, tutto diventa lecito: la demonizzazione dell'avversario e la militarizzazione dei propri sostenitori è la strada maestra del successo. Lo mostra l'America dell'assalto al Campidoglio di Trump, così come lo mostrava l'Argentina di Perón, ma anche di Milei che ha fatto la campagna elettorale esibendo un tosaerba, con tutta la violenza implicita in questo messaggio. Rispetto alla semplificazione inerente ai sistemi presidenziali, i Parlamenti e le leggi elettorali proporzionali costituiscono un baluardo contro il populismo. Consentono posizioni più articolate; costringono a fare prevalere posizioni più equilibrate; tolgono forza alle pulsioni estreme. Finora queste considerazioni non sono emerse nel dibattito italiano, come invece dovrebbero».

La sfiducia costruttiva

Ciò che non si capisce è perché non ci si limiti a rafforzare il Presidente del Cons. mediante la c.d. sfiducia costruttiva, come prevista dalla Legge Fondamentale della Germania.

Articolo 67 [Mozione di sfiducia costruttiva]

(1) Il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto eleggendo a maggioranza dei suoi membri un successore e chiedendo al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto.

(2) Tra la mozione e l'elezione debbono trascorrere quarantotto ore.

Articolo 68 [Mozione di fiducia, scioglimento del Bundestag]

Se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non raccoglie l'approvazione della maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il Bundestag. Il potere di scioglimento viene meno qualora il Bundestag elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale.

(2) Tra la presentazione della mozione e la votazione devono trascorrere quarantotto ore.

Sul premio di maggioranza

In generale, sul ricorso al premio di maggioranza per le elezioni nazionali, la possibilità di comparazione con altri ordinamenti è circoscritta ad un numero limitato di casi: con riferimento ai Paesi europei, infatti, si possono segnalare solo le esperienze di Grecia e Malta.

Nell'ordinamento italiano, si ricorda che un premio di maggioranza è stato introdotto per la prima volta con l'articolo unico della legge 31 marzo 1953, n. 148, che, per la sola Camera, attribuiva un premio di maggioranza alla lista o alle liste collegate tra loro che, in tutto il territorio nazionale, avessero raccolto il 50,01 dei voti validi. Il premio di maggioranza consisteva nell'attribuzione di 380 seggi [quindi oltre il 60%] alla lista o coalizione vincente. Nel caso in nessuna coalizione superasse la metà dei voti validi, si prevedeva il riparto in maniera proporzionale. Le elezioni politiche generali del 7 giugno 1953 si svolsero dunque per il Senato con la legge 6 febbraio 1948, n. 29, e per la Camera con la nuova normativa (legge 31 marzo 1953, n. 148). Le forze politiche della coalizione di maggioranza ottennero il 49,2 non usufruendo così del premio di maggioranza ed annullando gli effetti della legge che più tardi venne abrogata con la legge 31 luglio 1954, n. 615, che ripristinò in ogni sua parte le norme del testo unico del 1948.

Successivamente, il sistema elettorale proporzionale disciplinato dalla legge n. 270/2005 (c.d. legge Calderoli) – che ha trovato applicazione nelle elezioni politiche del 2006, 2008 e 2013 – si basava sull'assegnazione di un premio – sia per la Camera dei Deputati che per il Senato della Repubblica – alla lista o alla coalizione di liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti e che non avessero conseguito, almeno, alla Camera, 340 seggi e, al Senato, il 55% dei seggi assegnati a ciascuna regione. Come noto, la disciplina di tale premio è stata dichiarata in contrasto con gli articoli 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione con la sentenza n. 1 del 2014, nella quale la Corte ha in particolare posto l'attenzione sul fatto che il premio di maggioranza ivi previsto, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, determinava una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consentiva ad una lista con un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. Alla illegittimità del premio previsto al Senato, oltre le violazioni già richiamate, la Corte ha aggiunto che l'attribuzione su base regionale realizza “l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari

non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea”.

Un ulteriore sistema elettorale nazionale con premio di maggioranza è quello disciplinato per la Camera dalla legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum). Tale sistema, che tuttavia non ha mai trovato applicazione, prevedeva l'attribuzione di 340 seggi alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale; nel caso in cui nessuna lista abbia raggiunto il 40% dei voti validi lo svolgimento di un turno di ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Sono quindi attribuiti 340 seggi alla lista che risulta vincitrice dopo il ballottaggio.

Chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla legittimità del premio ivi previsto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 35 del 2017, ha in questo caso escluso l'illegittimità delle norme sull'assegnazione al primo turno, facendo leva sulla ragionevolezza della soglia minima di voti, a cui è condizionata l'assegnazione del premio, in quanto volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale.

In relazione alla disciplina di un premio di maggioranza a base nazionale dalla giurisprudenza costituzionale appena richiamata si possono ricavare alcuni elementi di sintesi:

- a) sono compatibili con i principi costituzionali sia la previsione di un premio "di maggioranza", che consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un'assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza relativa, sia la previsione di un premio "di governabilità", condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50% dei voti e/o dei seggi e destinato ad aumentare il numero di seggi di una lista o di una coalizione che quella soglia abbia già autonomamente raggiunto (sentenza n. 35 del 2017);
- b) il legislatore può innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale di seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa, come avviene in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l'attribuzione del premio (sentenze n. 35 del 2017, n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 del 2008 e n. 15 del 2008);
- c) il premio di "maggioranza" è soggetto allo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità con riferimento all'entità della soglia che consente di accedere al premio (sentenza n. 35 del 2017).