

CAMERA DEI DEPUTATI

I COMMISSIONE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Audizione informale nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 1354 cost.

Boschi e C. 1921 cost. Governo, approvato, in prima deliberazione, dal

Senato, in materia di "Modifiche alla Parte II della Costituzione"

MEMORIA

DEL PROF. ANDREA PERTICI

Ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Pisa

1. Il testo in discussione è relativamente complesso, ma si caratterizza, in particolare, per alcuni elementi, quali:

- l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri;
- la contestuale elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri;
- la garanzia di una maggioranza di seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri.

Questi sono gli elementi che delineano la nuova forma di governo, del tutto originale nel panorama internazionale (e pure nelle classificazioni teoriche), non essendo il riferimento al "premierato" chiarificatore, perché questo è utilizzato per indicare ipotesi molto diverse: da una forma di governo parlamentare in cui la figura del Primo Ministro ha particolare forza (v. Regno Unito) ad ipotesi di elezione diretta del Capo del Governo (comunque

denominato), secondo l'esperienza israeliana 1992-2001, che tuttavia – è il caso di evidenziarlo – non prevedeva un'elezione del Parlamento “a strascico” della prima, fino a forme di più generale stabilizzazione dell'Esecutivo attraverso l'elezione del Capo del Governo (comunque denominato) in collegamento – geneticamente inscindibile – con l'organo rappresentativo assembleare.

2. Quest'ultima ipotesi ha avuto, in Italia, una certa “fortuna”, al momento dello sgretolamento del tradizionale sistema dei partiti che aveva retto la Repubblica dalla fondazione al 1991-1992, con la legge n. 81/1993, relativa ai Comuni e – fino al 2014 – alle Province, tanto che, da più parti, è stata chiesta negli anni l'estensione al livello nazionale facendo riferimento al “Sindaco d'Italia”, che risulta più chiaramente ripreso nella proposta C. 1354.

Tali proposte trascurano, tuttavia, che la riforma del 1993 riguardava enti che hanno (esclusivamente) funzioni amministrative, ciò ridimensionando, in particolare, il ruolo dell'assemblea rispetto a quello delle Camere che – come noto – hanno la funzione legislativa e pure quella di revisione costituzionale, essendo composte da parlamentari che rappresentano la nazione. E, in effetti, già la trasposizione del modello locale a livello regionale, avvenuta con legge costituzionale n. 1/1999, che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (salvo deroga statutaria), contestualmente a quella dell'Assemblea, con la previsione della regola del *simul stabunt simul cadent*, risulta più opinabile. Infatti, essa schiaccia sotto il peso del Presidente un Consiglio che ha però importanti funzioni legislative e di bilancio, nel cui esercizio non riesce però ad imporsi, condizionando efficacemente l'indirizzo politico, che rimane quindi saldamente in mano al vertice dell'Esecutivo, compromettendo l'equilibrio tra poteri.

Ora, seppure il testo licenziato dal Senato non preveda pienamente la regola del *simul stabunt simul cadent* (non essendo lo scioglimento delle Camere automatico rispetto alla sfiducia al Governo), esso condivide con il modello regionale e comunale l'elezione diretta del capo dell'Esecutivo; la contestuale elezione dell'organo assembleare; la garanzia della maggioranza dei seggi nell'organo assembleare.

Anzi, a quest'ultimo proposito, in realtà il testo va oltre il modello comunale perché, a quel livello, la legge elettorale non «garantisce» sempre e comunque al sindaco la maggioranza in Consiglio: essendovi, infatti, il voto disgiunto, la maggioranza non è assegnata quando, eletto il Sindaco al primo turno, le liste che lo appoggiano non raggiungono il 40% e – in ogni caso – quando una lista/coalizione che appoggia altro candidato abbia raggiunto il 50%.

Queste limitate eccezioni consentono di mantenere all'accrescimento dei seggi nell'organo assembleare, volto a realizzare la stabilità di governo, un minimo di ragionevolezza, tale per cui, a fronte di un risultato elettorale troppo modesto dello schieramento collegato al vincitore, la maggioranza non può comunque essere garantita.

2.1. Si tratta di un punto centrale su cui anche la Corte costituzionale è intervenuta, escludendo l'attribuzione di un premio senza soglia minima. Ciò risulta chiaramente affermato con la sent. n. 1/2024 e poi ancor meglio nella sent. n. 35/2017, in cui la Corte evidenzia come si ponga «*in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.*» un sistema «*finalizzato a completare la composizione dell'assemblea rappresentativa, con l'obbiettivo di assicurare (e non solo di favorire) la presenza, in quest'ultima, di una maggioranza politica governante*».

La Corte, in sostanza ci dice che le maggioranze si possono favorire – anzi ciò risponde a obiettivi meritevoli di apprezzamento (come evidenziato sin dalla sent. n. 1/2014) – ma non si possono «assicurare», perché questo significherebbe poter sacrificare oltre ogni ragionevolezza la sovranità popolare (perché magari nessuno ha ottenuto neppure il 30%) e ciò si pone in contrasto con disposizioni costituzionali che, essendo principi supremi dell'ordinamento, non possono essere superati neppure con una legge di revisione costituzionale, come quella in discussione.

3. La «garanzia» di una maggioranza si collega ad un altro elemento caratterizzante, che è quello della contestualità dell'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio.

Al di là del fatto che le modalità di elezione non risultano specificate nel testo in esame, finendo per essere rimesse alla legge elettorale (vincolata nel fine), la contestualità, unita alla garanzia della maggioranza, finisce per determinare un'elezione delle Camere “a strascico” del Presidente del Consiglio dei ministri.

In sostanza, i due poteri politici – legislativo ed esecutivo – non risultano più adeguatamente separati, in considerazione del loro inscindibile legame genetico, che determina inevitabilmente una prevalenza del Capo dell'Esecutivo sull'Assemblea parlamentare. Infatti, la campagna elettorale nazionale finisce certamente per concentrarsi sulla scelta del Presidente del Consiglio dei ministri (ed in particolare sui due o forse tre candidati che hanno effettive chances di vincere), lasciando in ombra i candidati alle Camere.

La posizione di “minorità” del Parlamento, poi, risulterebbe pienamente confermata dal fatto che il Presidente del Consiglio diviene l'effettivo titolare

del potere di scioglimento delle Camere, che il Presidente della Repubblica si limita a «disporre», a richiesto del primo quando questo decida di dimettersi, senza doverne dare alcuna motivazione, mentre la possibilità delle Camere di non votare la fiducia iniziale (in verità, al secondo tentativo) o di revocare la fiducia motivata determina lo scioglimento delle Camere, indebolendo fortemente il controllo sull'Esecutivo.

In sostanza, la regola del *simul stabunt simul cadent* si applica quando a decidere la caduta del Governo è il Parlamento con la revoca della fiducia (v. art. 7, comma 1, lett. b), comma primo tra quelli aggiunti), ma non quando a deciderla è il Presidente del Consiglio, con le dimissioni, in tal caso potendosi anche aprire la strada ad un secondo (e ultimo) Esecutivo guidato dallo stesso Presidente del Consiglio o da un altro parlamentare «eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio», anche se – sia consentito notare -nel frattempo transitato in un gruppo di opposizione e posto, magari, alla guida di una maggioranza ben diversa da quella formatasi a seguito delle elezioni.

Dalla (piuttosto faticosa) combinazione delle norme contenute nel riformulato art. 94 della Costituzione emerge, in definitiva, come il controllo delle Camere sul Governo sia debole, potendo essere esercitato solo come arma finale, che porta allo scioglimento, mentre il Presidente del Consiglio esercita un forte controllo sui parlamentari che tiene ben disciplinati sotto la minaccia di scioglimento, diventando il vero e proprio (potentissimo) *whip* della maggioranza.

Da un Parlamento che controlla il Governo si passa, in sostanza, ad un Governo, o meglio a un Capo del Governo, che controlla il Parlamento, mentre il Presidente della Repubblica finirebbe, nella sostanza, per perdere i suoi poteri

di intermediazione politica (scioglimento delle Camere e nomina del Presidente del Consiglio).

4. Le problematiche evidenziate sono tali da non sembrare superabili attraverso una logica emendativa. Ciononostante, si ritiene che, ove le Camere ritenessero di portare avanti il testo, alcune modifiche, volte a conferire quanto meno una maggiore coerenza al sistema, sarebbero comunque utili. Tra queste si possono segnalare almeno le seguenti:

- art. 1, da eliminare. Pare del tutto estraneo al testo, andando a colpire quei senatori a vita che spesso hanno saputo portare un contributo prezioso ai lavori parlamentari;
- art. 2, poco utile. Aumentare il numero di scrutini in cui è necessaria la maggioranza dei due terzi per eleggere il Presidente della Repubblica non favorirà di per sé il raggiungimento di tale maggioranza;
- art. 5, per quanto riguarda l'art. 92, comma 3, sostituire "assegnando un premio che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna Camera" con "favorendo la formazione in ciascuna Camera di una maggioranza";
- all'art. 5, art. 92, comma 5, da eliminare la funzione del Presidente della Repubblica di conferire l'incarico al Presidente del Consiglio. Infatti, quest'ultimo ha ottenuto l'incarico direttamente dagli elettori. Può rimanere la nomina (e revoca) dei ministri in funzione di garanzia;
- all'art. 7, art. 94, comma 3, toglierei la fiducia, ferma restando possibilità di sfiducia;
- all'art. 7, art. 94, comma penultimo, eliminerei. In un sistema come quello disegnato pare che la sostituzione del primo ministro abbia senso solo per

decadenza, impedimento permanente o morte, ferma restando la successiva convocazione delle elezioni.

- valterei di inserire l'*advice and consent* del Senato (o del Parlamento) per le nomine del Governo, al fine di aumentare i poteri di controllo del Parlamento.

5. In conclusione, però, a fronte dei rilevanti problemi evidenziati, c'è da chiedersi se l'obiettivo di dare maggiore stabilità al Governo, certamente meritevole d'apprezzamento anche secondo la giurisprudenza costituzionale, trovi davvero adeguata risposta nel testo in esame.

In primo luogo, in realtà occorre notare come gli Esecutivi siano da ormai alcuni anni meno instabili di quando – negli anni Settanta del secolo scorso – si iniziò ad evidenziare la necessità di procedere con riforme costituzionali volte a superare il problema. Con ciò non si intende, tuttavia, negare che l'esigenza, in certa misura, permanga, pur ritenendo che essa sia stata negli ultimi anni anche conseguenza della decomposizione dei partiti politici e del trasformismo parlamentare, più che della forma di governo e come correttivi in tal senso possono essere apportati efficacemente anche incidendo semplicemente sulla legge elettorale.

Anche chi ritenesse opportuno riformare la forma di governo, tuttavia, dovrebbe, a mio avviso, scegliere strade più lineari, modelli meglio consolidati. In questo senso, la via maestra sembrerebbe quella di una più forte razionalizzazione della forma di governo parlamentare, con la sfiducia costruttiva ed eventualmente un rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio, che passi, ad esempio, per il riconoscimento del potere di proporre non solo la nomina ma anche la revoca dei ministri.

Una soluzione più forte, ma certamente solida e lineare, sarebbe, poi, quella dell'introduzione del presidenzialismo, sul quale, a dire il vero, nutrirei perplessità perché nelle concretizzazioni che vi sono state del modello realizzato con la Costituzione degli Stati Uniti d'America, abbiamo visto spesso saltare i delicati equilibri imposti dai meccanismi dei *checks and balances* che ne hanno determinato degenerazioni ad eccessivo vantaggio del Presidente, determinando una cattiva riuscita del sistema.

Rimane da fare una notazione di ordine generale, che pongo come ultima, pur non essendo tale per importanza, ed è quella relativa ad un problema oggi ben più rilevante di quello della stabilità dei governi: la scarsa partecipazione alla vita pubblica e al voto. Nelle elezioni politiche il calo è costante (2008, 80,63%; 2013, 75,19%; 2018, 72,94%; 2022, 63,91%), ancorché le percentuali siano ancora dignitose, ma nelle altre competizioni elettorali spesso non si raggiunge il 50% (alle europee del 2024, il 49,69%) e questo si verifica anche laddove si vota direttamente per il Capo dell'Esecutivo: infatti, per il Sindaco di Roma, nel 2021, ha votato al primo turno il 48,5% degli aventi diritto e al secondo turno il 40,6% degli aventi diritto; per il Sindaco di Milano, sempre nel 2021, ha votato il 47,7%; per il Sindaco di Napoli, ancora nel 2021, il 47,1%; per il Sindaco del Comune di Genova, nel 2017, il 44%. Anche la buona affluenza registratasi, da ultimo, a Firenze, ha comunque visto un calo del 4% rispetto alle elezioni precedenti.

Per questo, mentre nell'ambito della forma di governo sarebbe auspicabile agire con pochi correttivi volti a una maggiore razionalizzazione della forma di governo parlamentare (che passa in realtà anche attraverso la legge elettorale), si dovrebbe poi intervenire su alcuni ambiti che consentano ai

cittadini di riavvicinarsi alla politica, nella consapevolezza di poter pesare di più.

Ciò avviene attraverso una legge elettorale in grado di ricostruire il rapporto tra elettori ed eletti, una riforma del referendum che lo renda un efficace strumento correttivo dell'indirizzo politico assunto dagli organi rappresentativi, una legge sul conflitto capace di restituire fiducia circa il fatto chi ricopre cariche politiche, rappresentando la nazione, cura effettivamente ed esclusivamente gli interessi generali, una disciplina dei partiti politici che ne rivitalizzi la funzione di cui all'art. 49 della Costituzione, di sedi in cui i cittadini possono concorrere, con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale.

Nel ringraziare per l'attenzione, rimango a disposizione per quanto occorrer possa.

Prof. Avv. Andrea Pertici