

**Audizione nell'ambito dell'esame in sede referente dei progetti di legge costituzionali nn. 1354 (Boschi e altri) e 1921 (Governo) in materia di modifiche alla Parte II della Costituzione. 1<sup>a</sup> Commissione - Affari costituzionali - della Camera dei deputati - 6 agosto 2024**

**Vincenzo Tondi della Mura**

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università del Salento)

1.

Anzitutto ringrazio per l'onore di poter essere audito dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sui disegni di legge nn. 1354 (Boschi e altri) e 1921 (Governo) in materia di "Modifiche alla Parte II della Costituzione". Pur contemplando entrambi l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, in ragione del breve tempo a disposizione desidero soffermare l'attenzione sul solo disegno governativo.

Come si legge nella *Relazione* introduttiva, obiettivo del progetto riformatore è quello di modificare la forma di governo sancita dalla Costituzione del '48, al fine di far fronte alle problematiche riguardanti "*l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare*"; problematiche riconosciute come "*conclamate e risalenti*", tali da incidere negativamente sull'assetto istituzionale e a cascata sull'intero sistema economico e sociale, impedendo ogni serio programma riformatore e pregiudicando i presupposti di sviluppo del Paese.

Ed effettivamente, sono state dette problematiche a originare l'intero processo riformatore avviato senza successo sin dalla Commissione Bozzi del 1985. Il tutto, con una notazione paradossale che ne aggrava l'urgenza risolutoria: la questione dell'instabilità governativa è diventata cruciale non già nel corso della c.d. Prima Repubblica, quando la precarietà degli esecutivi era effettiva, ma compensata dalla stabilità delle formule politiche e dalla comprensività delle convenzioni costituzionali, bensì nel corso dell'attuale c.d. Seconda Repubblica. È in questa che l'assenza di formule e di convenzioni si è risolta nell'irrealizzabilità di politiche di medio e lungo termine e nel conseguente aggravio della crisi economica e della credibilità politica. È in questa che le crisi di governo, i cambi di maggioranza e i ribaltamenti di coalizione sono stati valutati diversamente rispetto al passato.

Segno, questo, che le ragioni dell'ormai trentennale crisi istituzionale interessano il sistema politico, prima ancora che il sistema istituzionale, nel mentre i molteplici tentativi di riforma hanno riguardato soprattutto quest'ultimo.

Emblematica è la differente considerazione popolare nei riguardi del passaggio di formule politiche realizzato dai medesimi attori politici nella VII e nella XVIII Legislatura. Nel primo caso, il passaggio dalla formula della *solidarietà nazionale* (Governi Andreotti III e IV) a quella del *tripartito* (Governo Andreotti V) fu compreso dall'elettorato; sebbene traumatico per l'inversione degli interessi perseguiti, esso si mostrò comunque organico a quel sistema politico, sicché fu apprezzato dal corpo elettorale che nelle votazioni del '79 confermò le ragioni della nuova formula, da cui sia pure con grande travaglio scaturirono il Governo Cossiga I e poi in senso allargato i Governi Cossiga II e Forlani, sino al *pentapartito* dei Governi Spadolini. Nel secondo caso, al contrario, il passaggio dalla formula *giallo-verde* del Governo Conte I a quella *giallo-rossa* del Governo Conte II non è stato compreso dall'elettorato; indipendentemente dal

trauma derivante dall'inversione degli interessi perseguiti, esso è parso disorganico al sistema politico vigente e giustificato dai fattori esogeni di crisi (la personalizzazione dei partiti politici, l'inaffidabilità del mandato parlamentare e la disintermediazione sociale), sicché non è stato confermato dal corpo elettorale nelle votazioni del 2022. Ed è proprio l'incomprensibilità delle nuove forme d'instabilità governativa ad avere alimentato la sfiducia dell'elettorato, la volubilità del voto e l'aumento esponenziale dell'attuale astensionismo.

Di qui, l'opportunità di **un preliminare confronto di metodo e di merito con i trascorsi processi di riforma**, allo scopo di meglio evidenziare le analogie, le specificità e le criticità dell'attuale progetto riformatore.

a)

Un primo elemento di continuità con i trascorsi processi di revisione attiene al metodo adottato: **un metodo conflittuale anziché compromissorio**, tale da impedire l'approvazione del relativo testo con la maggioranza qualificata dei due terzi delle Camere e, dunque, destinato ad aprire la via all'inevitabile contesa referendaria, al pari di quanto avvenuto sia nel 2001 per la revisione del Titolo V, sia nel 2006 e nel 2016 per il tentativo di revisione della forma di governo.

Il rilievo rinvia a un duplice ordine di considerazioni, di tipo costituzionale e politico-sociale.

Per un verso, una revisione non compromissoria, sia pure confermata in sede referendaria, è destinata a essere intesa come portatrice di regole di parte, scritte per alcuni e non per tutti, così da inibire il comune riconoscimento e la piena legittimazione popolare. Emblematico è il caso della revisione del Titolo V e della disposizione in tema di autonomia differenziata (art. 116, comma 3), la cui previsione continua a essere divisiva e addebitata alle responsabilità delle forze proponenti di allora nonostante il lungo tempo intercorso.

Per altro verso, del pari, una consultazione referendaria così radicale non solamente conferma la prassi della cadenza decennale dei tentativi di riforma in tema di forma di governo (2006, 2016 e prevedibilmente 2026); più ancora, è destinata a seguire di appena un anno il prossimo referendum parimenti divisivo in tema di autonomia differenziata (verosimilmente 2025). Con la conseguenza che **nel giro di un anno il Governo rischia di dover affrontare una doppia prova referendaria ad alto tasso di polarizzazione**.

Ed è un dato che deve fare riflettere indipendentemente dal relativo esito. Giacché, se è vero che l'instabilità governativa è un danno che il Paese non può continuare a permettersi, è altrettanto vero che anche la creazione di nuove fratture politiche e territoriali a discapito della coesione sociale costituisce un danno che il Paese non può permettersi.

b)

Continuando il raffronto sul metodo delle riforme costituzionali, occorre notare che quello adottato nel presente progetto, sebbene non compromissorio, **non è configurabile come arroccato in modo rigido e assoluto**. A differenza di quello impiegato nei trascorsi percorsi di revisione (2006 e 2016), **esso ha registrato notevoli motivi di condivisione e di flessibilità**. Sono molteplici le modifiche all'iniziale disegno di legge variamente sollecitate da dottrina, osservatori e grandi saggi della politica, infine accolte in Commissione e nell'aula del Senato sul duplice piano della coerenza sistematica e della linearità costituzionale. Per un verso, si pensi al premio elettorale su base nazionale da riconoscere al Senato (art. 57); ai limiti del divieto di scioglimento delle Camere durante il semestre bianco (art. 88, comma 2); ai limiti alla

controfirma ministeriale per gli atti del Presidente della Repubblica (art. 89). Per altro verso, si consideri l'introduzione del limite dei due mandati per il Presidente del Consiglio (art. 92, comma 2); l'eliminazione del premio elettorale del 55% dei seggi alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 92, comma 2); il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Presidente della Repubblica la revoca dei ministri (art. 92, comma 5); i casi di scioglimento delle Camere (art. 94, commi 6-8).

Il rilievo è notevole anche sul piano costituzionale. Come ha chiarito la Consulta proprio in ordine al procedimento sancito dall'art. 138, *“il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale [non può] restare confinato nei luoghi istituzionali della politica. Al contrario è opportuno che esso si diffonda nella opinione pubblica e che fornisca alla discussione parlamentare l'habitat culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione”* (C. cost., n. 496/2000, § 4.2).

È dunque opportuno che il processo riformatore in corso continui a misurarsi con l'intenso dibattito avviato nel Paese, così da confrontare l'impostazione perseguita con i profili di criticità variamente avanzati in sede scientifica, politica e culturale. **Ovvio, infatti, che dal livello d'integrazione apportato in questa fase parlamentare dipenderà il livello politico-sociale di contesa e la conseguente resa referendaria del testo di riforma.** Il tutto - si ribadisce - allo scopo di emendare detto testo da tutte quelle aporie e incongruenze destinate sia a squilibrare l'equilibrio fra i poteri, sia ad accentuare le ragioni della conflittualità politico-sociale e delle conseguenti resistenze referendarie.

c)

Proseguendo nel merito del confronto con i precedenti progetti di riforma, occorre notare come quello in discussione, al netto di talune specificità, si ponga **in continuità sia con le soluzioni variamente prospettate e condivise in modo trasversale nel corso degli anni trascorsi, sia con la prassi elettorale dell'ultimo trentennio.**

Si tratta di un rilievo che accomuna nel metodo il presente percorso riformatore a quello del 2001 riguardante la riforma del Titolo V. Anche in quel caso lo strappo di una revisione non compromissoria fu compensato dall'adozione di un contenuto già politicamente condiviso. La riforma, infatti, recepì il progetto “Amato”, il quale a sua volta aveva ripreso l'impianto regionale elaborato in modo congiunto dalla commissione “D'Alema” nella precedente legislatura.

Quanto all'orientamento perseguito, anche il presente progetto, sulla scorta dei precedenti, è improntato al rafforzamento del Presidente del Consiglio. Già all'inizio degli anni '90 la “Commissione De Mita – Iotti” aveva approvato la definizione di una forma di governo *neoparlamentare* con la previsione dell'investitura diretta del Primo ministro da parte del Parlamento<sup>1</sup>. L'ipotesi era stata poi rilanciata dall'Ulivo: *“Appare opportuna nel nostro Paese l'adozione di una forma di governo centrata sulla figura del Primo Ministro investito in seguito al voto di fiducia parlamentare in coerenza con gli orientamenti dell'elettorato. A tal fine è da prevedere, sulla scheda elettorale, l'indicazione - a fianco del candidato del collegio uninominale*

<sup>1</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, XI legislatura, ora anche in <https://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/rifcost/dossier/prec07.htm>

- del partito o della coalizione alla quale questi aderisce e del candidato premier da essi designato”<sup>2</sup>.

Nel dibattito italiano di quegli anni, inoltre, la formula neoparlamentare era stata specificata in vario modo, soprattutto attraverso le proposte avanzate da Augusto Barbera, dal Gruppo di Milano e da Gianfranco Pasquino, per arrivare poi alla proposta del Comitato Speroni, al progetto redatto da Serio Galeotti e a quello della Commissione Bicamerale. Più che la disciplina dei poteri del Presidente, quest’ultima aveva cercato di rinnovare il circuito Governo-Parlamento, così da rafforzare il ruolo dell’uno e dell’altro. Nel corso di un’apposita audizione, lo stesso Enzo Cheli aveva individuato le caratteristiche della forma neoparlamentare *“nel persistere del rapporto fiduciario, nella tendenza verso il governo di legislatura (con una coincidenza della premiership con la leadership), nella previsione di meccanismi di stabilizzazione e di rafforzamento dell’efficacia dell’azione dell’esecutivo, nella netta distinzione di ruoli tra Capo dello Stato e Capo del Governo (il primo con funzioni di garanzia, il secondo con funzioni di indirizzo)”*<sup>3</sup>. In quest’ambito di riequilibrio complessivo tra i poteri, l’articolato presentava *“una nuova configurazione, di tipo neoparlamentare, del rapporto fiduciario Governo-Parlamento, rafforzando notevolmente, grazie alla fiducia presunta e ai nuovi poteri attribuiti al Governo, sia propri (si consideri soprattutto la delegificazione), sia in ordine ai lavori parlamentari, il ruolo del Primo ministro e del Governo. Per quanto riguarda, poi, il Parlamento, la riforma [...] ne rafforza[va] notevolmente i poteri di controllo, di inchiesta e di contrappeso, oltre a migliorarne complessivamente la funzionalità, tramite la differenziazione delle due Camere, la forte semplificazione della procedura legislativa, la delegificazione, il trasferimento di poteri alle Regioni e alle autonomie locali”*<sup>4</sup>.

L’ipotesi era stata infine rilanciata dalla “Commissione Letta”<sup>5</sup>. Questa aveva preso le mosse da un dato di fatto incontestabile riguardante la prassi elettorale, posto che è dal 1994, ossia (attualmente) da otto turni elettorali (1994, 1996, 2001, 2006, 2008, 2013, 2018, 2022), che gli elettori votano conoscendo in vario modo il nome dei candidati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, come peraltro accade in tutte le democrazie parlamentari. In tal senso aveva rilevato che il voto per la coalizione o per il partito *“costituisce anche una indicazione politicamente vincolante relativa al candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri”*. Di qui, l’inevitabile conclusione: *“Questo effetto è stato determinato dalla prassi, assunta da quasi tutti i partiti, di porre il nome del proprio candidato alla Presidenza del Consiglio sul simbolo elettorale, ma è ormai indipendente da questa particolarità: anche le coalizioni che hanno*

<sup>2</sup> Tesi n. 88, intitolata *Uno Stato che funziona: forma di governo ed elezioni*, contenuta nel programma presentato dall’Ulivo il 6 dicembre 1995.

<sup>3</sup> E. CHELI, *Audizioni*, 20 marzo 1997, in P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Cedam, Padova, 1998, 195.

<sup>4</sup> C. SALVI, *Relazione sulla forma di governo*, in COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale Revisione della parte seconda della Costituzione*, Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell’articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, nn. 3931-A, 2583-A, XIII Legislatura, 36.

<sup>5</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei ministri, 17 settembre 2013, 57 ss. L’ipotesi è stata formulata quale soluzione di compromesso fra le altre due considerate: il semipresidenzialismo sul modello francese e la forma di governo parlamentare accompagnata da opportuni interventi di razionalizzazione.

*rinunciato a riportare sulla scheda il nome del loro candidato alla Presidenza del Consiglio sono solite infatti indicare con chiarezza tale nome agli elettori e ai mezzi di comunicazione”.*

## 2.

Venendo alle ipotesi integrative del testo di revisione, preliminarmente occorre inquadrare il modello di forma di governo preso a riferimento.

### a)

Si tratta di un modello classificato come neoparlamentare, per il quale valgono i profili individuati in via generale da Giovanni Pitruzzella (*Forme di Governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996). Esso si avvicina alle forme di governo a investitura popolare diretta del Governo, pur restando parlamentare per il collegamento che si instaura tra Parlamento e Governo: per un verso, presuppone dunque un’investitura popolare diretta e differenziata del Governo e del Parlamento, doppiamente collegati mediante il coordinamento tra le rispettive elezioni e il rapporto fiduciario, con la possibilità di rimozione del primo; per altro verso, implica il mantenimento del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica, parimenti riconosciuto come essenziale nel trascorso trentennio di transizione infinita. Di qui, le due possibili varianti: una prima, che attribuisce all’elettore due voti separati e distinti, uno per il Presidente del Consiglio e l’altro per il Parlamento, così che i due poteri nascano e cadano insieme (*simul stabunt, simul cadent*); una seconda, che invece prevede un unico voto per entrambi gli organi, collegando sin dall’inizio candidato *Premier* e relativa coalizione proponente alla medesima piattaforma programmatica, così da rendere più condivise e chiare innanzi all’elettorato le conseguenti responsabilità di governo. Ipotesi, quest’ultima, che consente una minore rigidità nei relativi correttivi, escludendo un’applicazione secca dello scioglimento anticipato delle Camere per mezzo della sfiducia costruttiva, ma anche di un’eventuale valutazione del Presidente della Repubblica.

### b)

E tuttavia, si tratta di un modello il cui impiego generale e le cui specifiche varianti sono stati oggetto di apprezzamenti positivi, ma anche di severe critiche, sfociate infine nella formulazione di un *Appello* di molti autorevoli costituzionalisti a tutte le forze politiche, allo scopo di sostenere le preoccupazioni manifestate al riguardo dalla senatrice a vita Liliana Segre nel corso di un dibattito parlamentare. Esse hanno riguardato nell’ordine: il carattere inedito di “*un sistema ibrido, né parlamentare né presidenziale, mai sperimentato nelle altre democrazie*” e suscettibile di insanabili contraddizioni costituzionali; l’eventualità che la previsione del premio di maggioranza su base nazionale consenta a una “*minoranza anche limitata [di] assumere il controllo di tutte le istituzioni del Paese, senza più contrappesi e controlli*”; il rischio che il Parlamento divenga “*una mera struttura di servizio del governo*” a discapito della separazione dei poteri; la riduzione a “*ruolo notarile*” della funzione di arbitro e garante propria del Presidente della Repubblica.

Ovviamente, la levatura degli studiosi firmatari e l’entità delle questioni coinvolte sono tali da imporre di considerare con attenzione le criticità contestate, il cui rilievo necessiterebbe di ben altro spazio di riflessione. Sicché vale anzitutto cercare di ipotizzare **le possibili integrazioni al**

**testo in discussione alla luce di dette contestazioni, così da assicurare un più marcato riequilibrio dei poteri. Ciò tanto più in ragione del metodo riformatore adottato, il quale - come accennato - sebbene non compromissorio, si è dimostrato coerente con i precedenti progetti e non pregiudizialmente arroccato verso possibili (e necessarie) integrazioni.**

Occorre dunque muovere dall'obiettivo riformatore, che è quello di assicurare stabilità all'esecutivo in modo da rafforzare la relativa capacità decisionale. Esso è perseguito in vario modo, avendo riguardo alla legittimazione diretta del Presidente del Consiglio, alla riduzione dell'ambito discrezionale del Presidente della Repubblica nella gestione delle crisi di governo e alla previsione dei casi categorici di scioglimento delle Camere.

E tuttavia, occorre pure rilevare che il "custode" - per così dire - di detta stabilità è individuabile diversamente a seconda del sistema preso a riferimento, se politico ovvero costituzionale: nell'un caso, avendo riguardo soprattutto alla tenuta della coalizione, da assicurare incidendo sul sistema elettorale e su quello dei partiti; nell'altro caso, avendo riguardo soprattutto all'articolazione del rapporto di fiducia, da assicurare incidendo sul collegamento fra maggioranza parlamentare e governativa, senza per ciò stesso ridurre il ruolo di controllo e di garanzia del Parlamento.

La questione cruciale dell'intero progetto, per tale via, attiene anzitutto **alla configurabilità del nuovo circuito fiduciario nel quadro della separazione dei poteri costituzionali, se da riequilibrare ed entro quale misura.** Analoga questione, del resto, interessò la Commissione D'Alema, al punto che il relatore Cesare Salvi rilevò che *"la soluzione del problema, più che nella disciplina dei poteri del Presidente, è nel rinnovamento del circuito Governo-Parlamento, che rafforzi il ruolo dell'uno e dell'altro; e nelle regole che possono favorire la strutturazione, la solidificazione e la semplificazione del sistema partitico"*.

### 3.

Venendo al modello in discussione, esso presenta **un'inclinazione verso la centralità del Parlamento in linea con la tradizione costituzionale italiana**, tale da avere motivato una distanza sia dal più generale modello neoparlamentare, sia soprattutto da quello del c.d. *Sindaco d'Italia*. Il ruolo esercitato dal Parlamento nella storia nazionale, infatti, sebbene diverso nelle diverse fasi del *parlamentarismo consensuale* della c.d. Prima Repubblica e del *parlamentarismo tendenzialmente maggioritario* della c.d. Seconda Repubblica, è stato sempre centrale ed essenziale per il controllo delle dinamiche politiche e governative, oltreché per la tenuta della coesione sociale. Sia pure in un differente quadro di riferimento, di conseguenza, esso è stato mantenuto nel modello in discussione, anche se certamente da integrare e incrementare.

Nell'attuale progetto **l'intera dinamica del premierato resta iscritta e vincolata all'interno del circuito parlamentare.** Come ha ben evidenziato Massimo Cavino nell'audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato, l'elezione diretta del *premier*, pur rappresentando un fondamentale momento d'integrazione politica, non può essere intesa come la fonte di una rappresentanza alternativa a quella parlamentare. L'elezione diretta legittima il *premier* all'esercizio della funzione di governo, che rimane però sottoposta al controllo e alla prevalenza dell'organo titolare della funzione di rappresentanza politica, il Parlamento.

*Premier* e Parlamento, insomma, restano vincolati da un collegamento che sorge nella fase elettorale, si consolida in quella della fiducia e si conclude all'esito naturale, ovvero nel ricorrere privo degli originari automatismi della clausola *simul stabunt, simul cadent*.

Ed è per l'appunto con riguardo alla scansione di dette singole fasi, che il modello in discussione può trovare **possibili integrazioni, finalizzate ad assicurare un più marcato riequilibrio dei poteri.**

a)

La fase elettorale è quella in cui il collegamento formale fra candidato Premier e coalizione politica di riferimento pone le premesse per quello successivo tra *maggioranza premierale* e *maggioranza parlamentare*, da realizzare in forza di un premio su base nazionale. Detto premio è certamente essenziale, giacché produce un effetto di trascinamento del Presidente del Consiglio a vantaggio della coalizione.

E tuttavia, nonostante l'intervenuta modifica della formula iniziale (che ha eliminato l'assegnazione del premio elettorale del 55% dei seggi alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri), la nuova previsione continua a soffrire della sovrapposizione fra sistema costituzionale e sistema politico. Essa dispone l'assegnazione di "*un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche*" (art. 92, comma 3). In tal modo traspone sul piano costituzionale quanto invece pertiene al piano legislativo, irrigidendo l'uno a discapito dell'altro e vincolando la discrezionalità del legislatore a opzioni di meccanica elettorale non pacifiche e costituzionalmente dubbie: nel primo senso, vale ricordare le perplessità sul fatto che il premio di maggioranza sia da limitare a un sistema a impianto (esclusivo o prevalente) proporzionale, ovvero possa anche interessare un sistema maggioritario; nel secondo senso, vale ricordare che il sindacato della Consulta è rivolto anche alle leggi di revisione ("*La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali*", sent. n. 1146/88, ma anche nn. 18/1982 e 238/2014). Sicché da più parti è stato invocato il rispetto dei principi costituzionali in materia elettorale, specialmente con riguardo al rapporto fra premio di maggioranza e principio di rappresentatività ("*ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività*", sent. n. 35 del 2017, § 9.1.).

È dunque vivo il rischio che la nuova formula costituzionale, una volta approvata nell'attuale stesura, sia rimessa al giudizio di costituzionalità. Una dichiarazione d'illegittimità, infatti, avrebbe un effetto ancor più deflagrante di quello registrato nei casi delle precedenti leggi elettorali conosciute come *Porcellum* e *Italicum*. A essere delegittimato sarebbe l'intero testo di revisione e, a cascata, la stessa credibilità del revisore costituzionale.

**Ragioni quantomeno di realismo, insomma, indurrebbero a maggiore prudenza.** Del resto, occorre pure ricordare che un contenzioso sulla legge elettorale, o anche solo sulla relativa applicazione, è sempre destinato a provocare tensioni politiche e divisioni sociali di grave impatto nel Paese. Nel caso della prima applicazione della c.d. *Legge truffa* (n. 148/1953), ad esempio, De Gasperi preferì non ricorrere alla verifica delle schede elettorali per accertare l'effettivo numero di voti ottenuto dalla coalizione centrista ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza (nella specie la stessa raccolse il 49,8% dei consensi, con un difetto di poco più di 55.000 voti, a fronte di oltre un milione e mezzo di schede bianche o nulle). Consapevole delle conseguenze politiche della proposizione di un tale contenzioso, preferì far valere le ragioni della

stabilità sociale su quelle della stabilità governativa e della governabilità della maggioranza, sia pure fondanti quella legge, sicché il *primato della politica* prevalse su quello dei *meccanismi elettorali*.

**Vale dunque adottare una formula breve, chiarificatrice dei principi da rinviare al legislatore ordinario per la relativa declinazione.** Come ha suggerito Nicolò Zanon nel corso di una precedente audizione, conviene non prevedere nulla di specifico sul premio alle liste collegate al Presidente del Consiglio, impiegando una formula che, da un lato, alluda all'esigenza di assicurare stabilità agli esecutivi, e, dall'altro, assicuri la massima rappresentatività, in primo luogo, allo stesso Presidente eletto. Basterebbe insomma una formula del seguente tenore: *la legge disciplina l'elezione del Presidente del Consiglio dei Ministri e delle due Camere secondo principi che assicurino rappresentatività dei candidati e stabilità dell'esecutivo*.

Se mai - ed è un problema che non concerne questa sede - occorrerà evitare sistemi elettorali spuri che ad un tempo valorizzino la costituzione delle coalizioni e incrementino il relativo conflitto interno. È il caso del *Mattarellum*, che configurava una sorta di *maggioritario distorto* con una commistione fra la prevalente componente maggioritaria (75% dei seggi nei collegi uninominali) e la restante componente proporzionale (riguardante la quota residua nei collegi plurinominali). Ed è il pari caso dell'attuale *Rosatellum*, che presenta un sistema *misto* con un'impostazione in senso proporzionale e un correttivo in senso maggioritario limitato ad appena il 36,8 per cento dei seggi.

b)

La fase dell'incarico dimostra ancora una volta la *centralità* del Parlamento nel nuovo modello di riforma. **La mancata previsione della c.d. fiducia presunta evidenzia come la dinamica del premierato resti inscritta nel rapporto con il Parlamento.** Essa consente l'avvio della successiva fase di formalizzazione del collegamento fra maggioranza *parlamentare* e *premierale*, corresponsabilizzando le forze di coalizione nella condivisione del programma di governo affidato alla successiva direzione del Presidente incaricato. A emergere, in tal senso, è **la dimensione collegiale del Governo, il cui Presidente resta un *primus inter pares* che dirige e non determina la politica generale**, come in effetti continua a recitare il vigente art. 95 Cost. E tuttavia, c'è una questione di minor conto che vale segnalare. Il testo di riforma, infatti, riconosce al Presidente del Consiglio l'aggettivazione di *eletto* indipendentemente dal relativo incarico e dalla successiva fiducia. Così facendo manifesta una dimensione soprattutto descrittiva, ponendo sotto la medesima aggettivazione due situazioni invece distinte: quella del Presidente solamente proclamato eletto e ancora in attesa dell'incarico e della successiva fiducia; e quello del Presidente nel pieno delle sue funzioni. Il tutto con la duplice conseguenza: per un verso, di fare apparire come *presunta* una fiducia che invece è reale e necessaria; per altro verso, di legittimare l'esercizio di un governo d'intera legislatura del secondo *Premier*, nel caso "*di decadenza, impedimento permanente o morte*" del primo (art. 95, ult. comma).

c)

La fase della fiducia conferma come **la dinamica del premierato resti commisurata alla centralità del Parlamento propria della tradizione italiana.**

La permanenza della previsione della fiducia delle due Camere, da motivare e approvare per appello nominale (art. 94, comma 2), mantiene integre le prerogative parlamentari volte a



vagliare le linee programmatiche e la compagine governativa, **formalizzando il collegamento fra maggioranza *parlamentare* e maggioranza *premierale***. Per inciso, si tratta di un collegamento che marca la distanza dal diverso modello israeliano, solitamente preso a riferimento per dimostrare gli esiti fallimentari del neoparlamentarismo. Detto modello, infatti, mancava proprio di un tale vincolo formale, così da imporre al Premier la ricerca in Parlamento (Knesset) di una fiducia ulteriormente complicata dalla frammentazione politica originata da un sistema elettorale proporzionale e per giunta col voto disgiunto.

La fase fiduciaria, in secondo luogo, **assicura al modello l'elasticità necessaria a conciliarsi con sistemi elettorali di differente genere** a seconda delle esigenze del legislatore ordinario: a doppio turno di ballottaggio; come pure a premio di maggioranza con soglie minime di sbarramento, il cui mancato conseguimento resterebbe pur sempre risolvibile con la ricerca di una fiducia parlamentare a fronte del deterrente dello scioglimento delle Camere.

E tuttavia, nel nuovo modello in discussione sono **rivenibili talune criticità che lo distanziano dalla centralità del Parlamento pure perseguita e riconosciuta in altri casi**.

α)

La prima criticità attiene al rapporto fra Governo e Parlamento, in ordine all'equilibrio da preservare fra il ruolo propulsore dell'indirizzo politico da riconoscere al primo e quello politico e legislativo da assicurare al secondo.

Essenziale al riguardo è il recentissimo chiarimento della Consulta, in una pronuncia che ha sanzionato l'inserimento nel decreto-legge delle norme c.d. "intruse" in quanto prive del requisito dell'omogeneità: *"In una democrazia parlamentare moderna, che riconosce il fondamentale ruolo dei partiti politici (art. 49 Cost.), si realizza un continuum tra il Governo e il Parlamento, grazie all'operare della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo. Pertanto, quest'ultimo assume il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico. Tale funzione, tuttavia, non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica. La nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari"* (sent. n. 146/2024, § 4, relatore Giovanni Pitruzzella).

Nel nuovo modello, per contro, al *continuum* fiduciario assicurato dal collegamento fra maggioranza *elettorale* e maggioranza *premierale*, non corrisponde una pari collocazione delle minoranze politiche; al rafforzamento del ruolo propulsore dell'indirizzo politico del Governo, non corrisponde un pari rafforzamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento. Privo dei necessari contrappesi, quest'ultimo viene svuotato dell'essenziale funzione di controllo e di garanzia, sino a essere ridotto a mera *cinghia di trasmissione* dell'esecutivo a discapito del necessario equilibrio costituzionale. L'ipotesi confermerebbe così le accuse di un modello finalizzato a costituzionalizzare il sistema dell'*uomo solo al comando*.

Di qui, **la necessità di assicurare in Costituzione uno Statuto delle opposizioni con riserva di regolamento parlamentare**, così da riallineare la dinamica dei poteri al circuito democratico e all'equilibrio costituzionale. Basterebbe recuperare la previsione predisposta dalla Commissione bicamerale D'Alema, poi meglio illustrata dal relatore sulla forma di governo,

Cesare Salvi: “*Il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell’attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei presidenti delle Commissioni aventi funzioni di controllo o di garanzia. Prevede l’iscrizione all’ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale*” (Art. 90, ult. comma) <sup>6</sup>.

β)

La seconda criticità attiene alla quantificazione della maggioranza parlamentare richiesta per l’elezione del Presidente della Repubblica, il cui ruolo di garanzia è stato confermato dal modello in discussione. Questa è rimasta parametrata ai presupposti del modello parlamentare del ’48, indifferente all’eventuale rafforzamento del Governo per il tramite della legge elettorale; sicché ha mantenuto ferme le due diverse soglie di quorum, qualificata e assoluta, limitandosi solamente a posticipare l’applicazione della seconda dal terzo al sesto scrutinio (art. 83, comma 3).

E tuttavia, considerato che l’attuale modello è finalizzato al rafforzamento in via costituzionale della maggioranza governativa, occorre ampliare la base di legittimazione del Presidente della Repubblica, così da garantire alla minoranza parlamentare la perdurante ed effettiva partecipazione alla relativa elezione, indipendentemente dal numero dei primi scrutini di rito (indifferentemente tre o sei). **Di qui la necessità d’innalzare la maggioranza richiesta dopo il sesto scrutinio, spostandola quantomeno dal 50% al 55%.**

**Analoghi rilievi, ovviamente, devono essere svolti con riguardo tanto all’elezione sia dei componenti laici del Consiglio Superiore della Magistratura, sia dei giudici costituzionali di nomina parlamentare, quanto alla revisione costituzionale.**

γ)

La terza criticità attiene all’impiego delle fonti del diritto, il cui assetto – come pure ha evidenziato la Consulta nella sentenza citata - costituisce “*una componente essenziale della forma di governo, che le permette di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico*” (n. 146/2024, § 4).

Anche da tale punto di vista occorre riallineare il perseguito rafforzamento costituzionale del Governo con il pari consolidamento del ruolo legislativo del Parlamento.

A tal fine mi paiono ragionevoli le ipotesi integrative variamente sollecitate da molti studiosi, osservatori e Fondazioni, con riguardo alla modifica degli artt. 72 e 77 Cost.: nell’un caso, al fine d’introdurre **una procedura a data certa per i disegni di legge indicati come essenziali** per l’attuazione del programma di governo, così da renderli alternativi alla decretazione d’urgenza, assicurando al contempo l’esame parlamentare di tutti i relativi articoli; nell’altro, al fine d’**impedire l’abuso dei decreti legge**, restringendo il “*largo margine di elasticità*” proprio della disposizione (C. Cost., n. 171/2007, § 4) e costituzionalizzando sul piano dell’oggettività il limite della “*straordinaria necessità e urgenza*”, oltreché quelli già sanciti

---

<sup>6</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale Revisione della parte seconda della Costituzione*, Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell’articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, nn. 3931-A, 2583-A, XIII Legislatura.

dalla legge n. 400/1988 e in realtà impiegati dalla stessa Consulta (“*I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*”).

δ)

La quarta criticità attiene alla gestione delle crisi extraparlamentari. Il nuovo modello prospetta l'ipotesi che, in caso di dimissioni verosimilmente derivate da questioni interne alla maggioranza *premierale*, il Presidente dimissionario possa chiedere entro i sette giorni successivi, “*previa informativa parlamentare*”, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica.

La previsione apparentemente ricalca la disciplina dello scioglimento adottata dalla proposta Calderisi, la quale a sua volta riprendeva quella svedese, in base alla quale il Primo Ministro, *al quale sia negata la fiducia, nei sette giorni successivi può decidere se sciogliere o invece dimettersi* consentendo la formazione di un nuovo governo<sup>7</sup>.

Essa, in realtà, oltrech  differenziarsene, si pone in controtendenza rispetto alla richiamata *centralit * del Parlamento. **L'obbligo di una mera informativa parlamentare quale condizione per sciogliere le Camere, infatti, pone in una situazione di soggezione verso il Presidente dimissionario tanto il Parlamento, quanto lo stesso elettorato:** l'uno, impedito a conoscere ed eventualmente contestare le ragioni dell'invocato scioglimento, destinate pertanto a rimanere indiscutibili, se non proprio inconfessabili, anche se ascrivibili a meri calcoli di convenienza elettorale; l'altro, di rimando, impedito a esercitare una scelta elettorale piena e consapevole, comprensiva dell'eventuale responsabilit  politica da addebitare alla parte cui ascrivere le ragioni della crisi.

d)

In linea con l'inclinazione verso la ravvisata *centralit * del Parlamento, infine,   la normativa che impedisce la formazione dei governi c.d. *tecnici* o *del Presidente*; governi realizzati su iniziativa del Presidente della Repubblica a seguito di eventi traumatici interni o esterni alla maggioranza governativa, originati dall'apposita individuazione di personalit  di specifiche competenze tecniche, capaci di ricevere in Parlamento la fiducia di una maggioranza eterogenea e certamente diversa da quella elettorale iniziale, cos  da rinviare nel tempo lo scioglimento delle Camere e la conseguente consultazione elettorale.

---

<sup>7</sup> Svezia, *Legge sulla forma di governo*, capitolo VI, Il Governo, Art. 5: *Se il Riksdag dichiara che il Primo Ministro, o un qualsiasi altro Ministro, non gode pi  della sua fiducia, il Presidente dimette dall'incarico il Ministro in questione. Tuttavia, non pu  essere presa nessuna decisione riguardante la revoca di un Ministro qualora il Governo, che ha la possibilit  d'indire le elezioni straordinarie del Riksdag, adotti tale provvedimento nella settimana successiva al voto di sfiducia.*

Essa si pone anche simbolicamente in continuità con l'obiettivo principale della riforma, volto a porre fine alla volubilità istituzionale della c.d. Seconda Repubblica, responsabilizzando sul piano politico-elettorale le singole fasi istituzionali proprie di ogni legislatura. Del resto, come insegnava Costantino Mortati, i fenomeni istituzionali sono pari a quelli individuali, sicché – proseguendo nell'analogia – risentono in pari modo degli eventi traumatici subiti, sino ad attrezzarsi per impedirne il ripetersi. Il pensiero corre alla rottura talora traumatica provocata nella maggioranza elettorale di riferimento dall'irrompere di un simile modello di governo. Restano emblematiche le recenti memorie dell'allora presidente della CEL, Cardinale Ruini, e dell'allora Presidente del Consiglio dell'epoca, Lamberto Dini, in ordine al vero e proprio *indirizzo politico presidenziale* posto in essere dal Presidente della Repubblica, Scalfaro, al fine di provocare la crisi del Governo Berlusconi I e il successivo *ribaltone* del Governo Dini<sup>8</sup>.

Di qui, la formulazione delle due disposizioni impeditive del ripetersi dei precedenti fenomeni. La prima previsione è quella del c.d. *antiribaltone* (art. 94, comma 7), per la quale, qualora il Presidente del Consiglio dimissionario non eserciti la facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, quest'ultimo “*conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio*”. Si tratta di una previsione che non mantiene il carattere *a fattispecie aperta* proprio delle norme sulla forma di governo. E anzi, la sola prospettazione della relativa ipotesi apre la via a suggestioni di *staffetta governativa* destinate ad aggravare, anziché attenuare, la conflittualità infracoalizionale. Meglio sarebbe come suggerito da Calderisi nell'audizione del 31 luglio in questa Commissione - **lasciare al Premier il potere di decidere se ricorrere o meno alle elezioni anticipate in caso di crisi, per il resto rinviando la differente opzione al Presidente della Repubblica nel solo caso di emergenze dal particolare impatto finanziario, pandemico o bellico, da affidare a un governo formato “in coerenza con i risultati elettorali”**.

La seconda previsione attiene alla soppressione della carica di senatori a vita (art. 59, comma 2). Si tratta di una previsione certamente risalente alle precedenti proposte di revisione, al punto da comparire già nel progetto della Commissione D'Alema. Sicché sembra rinnovare i trascorsi moti di *antipolitica* finalizzati alla soppressione di istituti o organi ritenuti di ingiusto appannaggio e privi di pregio (si pensi per tutti alla surreale vicenda delle Province); per giunta, essa è volta ad avversare un antico privilegio statutario, in quanto tale ben spendibile sul piano mediatico.

Vero è, piuttosto, che nel corso della trascorsa c.d. Seconda Repubblica non sono mancati i casi in cui i senatori a vita hanno inciso in modo determinante sulla formazione delle maggioranze governative (furono decisivi nei Governi Berlusconi I e Prodi II), se non proprio sulla nascita di un governo diversamente considerabile come *tecnico* (il caso del prof. Mario Monti, nominato senatore a vita poco prima di ricevere l'incarico poi sfociato nel successivo Governo Monti).

E tuttavia, il riconoscimento istituzionale nella Camera alta della Repubblica *di cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario* costituisce un dato che arricchisce la memoria e la coscienza collettiva del Paese. Esso consente al Presidente della Repubblica di indicare al popolo l'esempio di personalità particolarmente

---

<sup>8</sup> C. RUINI, *Quel pranzo al Colle in cui Scalfaro mi chiese un aiuto per far cadere Berlusconi*, int. a cura di F. Verderami, in *Corriere della Sera*, 16 giugno 2024; L. DINI, *Prima di fare il mio governo ho subito pesanti minacce personali. Scalfaro mi fermò sui pm*, int. a cura di F. Verderami, in *Corriere della Sera*, 1° luglio 2024.

degne anche alla luce del concreto contesto storico: non si pensi solamente al passato (Eugenio Montale, Eduardo De Filippo, Norberto Bobbio, o altri), ma anche al presente. A titolo esemplificativo si consideri quanto la nomina della senatrice Liliana Segre abbia contribuito istituzionalmente a ravvivare la consapevolezza popolare in senso antinegazionista e antirazziale. **È dunque utile mantenerne la carica dei senatori a vita. Se mai, ove l'obiettivo sia quello di evitarne la stretta compromissione governativa, la soluzione potrebbe essere quella di inibirne il solo voto fiduciario, per il resto mantenendone viva la funzione.**