

Camera dei deputati – 3 ottobre 2024 – I commissione

progetti di legge costituzionali C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di modifiche alla Parte II della Costituzione

Schema della audizione del prof. Alfonso Celotto

Tutti sappiamo che l'Italia è una Repubblica parlamentare, ma sappiamo anche che il nostro modello di parlamentarismo funziona male.

In 75 anni di vita repubblicana abbiamo avuto 69 governi, con una durata media di 14 mesi. Nel nostro modello, che la legge elettorale sia proporzionale o maggioritaria, abbiamo avuto sempre governi di coalizione, che hanno mostrato grande difficoltà nel tenere coesa la maggioranza e nel decidere le linee di governo.

Tutto nasce proprio dall'Assemblea Costituente e dal famoso ordine del giorno Perassi Era il 4 settembre 1946.

I Costituenti avevano discusso di presidenzialismo e di parlamentarismo, avevano valutato il sistema americano e quello inglese e poi avevano deciso per una “via di mezzo”:

«La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

I costituenti erano consapevoli che il parlamentarismo non avrebbe funzionato e che servivano meccanismi proprio per “tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo”. Ma queste riforme non sono mai arrivate.

Sono ormai 50 anni che se ne parla, perché è dalla fine degli anni '70 (Aldo Moro, Bettino Craxi) che ci si rese conto che la Costituzione non era tutta "presbite" (per usare le parole di Calamandrei), ma era presbite nella prima parte e "miope" nella seconda. Bozzi 1983, De Mita-Jotti 1992, D'Alema 1997, Berlusconi 2005, Renzi 2016 sono i tentativi che dimostrano che è necessario cambiare, anche se nelle difficoltà della politica non ci si è mai riusciti.

I vantaggi di un sistema presidenziale sono evidenti:

- i Governi diventano di più lunga durata e tendenzialmente durano per l'intera legislatura. Nelle nostre XIX legislature fino ad ora nessun governo è rimasto in carica per 5 anni e i governi che sono riusciti a restare in carica almeno 3 anni (Craxi, Berlusconi, Renzi) non a caso sono stati quelli che sono riusciti ad attuare maggiori riforme e iniziative.

- La composizione dei governi risponde più direttamente alla volontà degli elettori. Nel sistema parlamentare come sappiamo la maggioranza la forma il parlamento e non gli elettori. Per cui non dobbiamo stupirci che in una legislatura come la XVIII abbiamo visto la formazione di tre governi con compagini del tutto differenti ed eterogenee e che hanno tenuto conto soltanto in parte delle indicazioni elettorali. In un sistema presidenziale, invece, non può certo andare al governo chi ha perso le elezioni e in tal modo c'è anche per l'elettore un maggior riconoscimento delle sue indicazioni. Forse tra le cause di disaffezione dalla politica degli ultimi decenni (che hanno visto crollare l'affluenza alle urne dal 94% al 63% per le politiche) c'è anche la non corrispondenza tra voto e compagine di governo, che sicuramente ha contribuito alla disaffezione degli elettori.

- Il presidenzialismo porta a un governo stabile, che funziona e che risponde alla volontà elettorale.

Restano da valutare i meccanismi applicativi del presidenzialismo, perché sappiamo che può essere declinato anche in forme di semi-

presidenzialismo o di premierato, sempre nella consapevolezza che serve integrare il sistema dei freni e contrappesi per garantire il pluralismo democratico all'interno di un sistema presidenziale.

Del resto, il presidenzialismo non è una riforma ignota al nostro ordinamento.

Il modello costituzionale del 1948 prevedeva che anche regioni e comuni fossero sistemi parlamentari e invece, nei decenni sono stati entrambi trasformati in modelli presidenziali, proprio per favorire la stabilità e la identificabilità dei governi locali (con la riforma costituzionale avviata nel 1999 per le regioni e con la legge 25 marzo 1993 n. 81).

Tuttavia, il Presidenzialismo può anche comportare difficoltà applicative e di bilanciamento fra poteri di non poco momento.

Ora, la XIX legislatura si è aperta con le dichiarazioni programmatiche Giorgia Meloni che ha auspicato riforma costituzionale in senso presidenziale, <che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che consenta all'Italia di passare da una "democrazia interlocutiva" a una "democrazia decidente"> (25 ottobre 2022). Sulla cui base è stato presentato il DDL governativo approvato in prima lettura dal Senato e ora abbinato con il DDL Boschi per questa audizione.

Vediamo i punti principali:

Premierato. Si è scelto di far eleggere direttamente dal popolo il Presidente del Consiglio e non il Presidente della Repubblica. In tal modo si sceglie un sistema duale, lontano dal presidenzialismo puro che unifica i due ruoli in una sola persona, come accade per il Presidente USA o i nostri Sindaci e Presidenti di Regione. Non si sceglie nemmeno il modello alla francese dove esistono le due figure ma sono interdipendenti (art. 8 Cost), perché è il Presidente della Repubblica (oggi Macron) ad essere eletto direttamente e a nominare il Primo Ministro (Borne). Da noi invece le due figure resterebbero staccate e parallele perché il Capo dello Stato

continuerebbe ad essere eletto dal Parlamento in seduta comune e il Presidente del Consiglio direttamente dal popolo. Andremmo quindi verso un Premierato, cioè un modello dove il Capo del governo avrebbe la forza dell'investitura popolare, ma avrebbe sempre accanto un Presidente della Repubblica in funzione di garanzia.

Tuttavia, la conservazione del modello duale emerge anche dal mantenimento del *nomen iuris* "Presidente del Consiglio dei Ministri", per ribadire che si tratta comunque di un *primus inter pares* e non di una figura con una sua primazia giuridica. Del resto, sappiamo che in Italia il nome "Presidente del Consiglio" si è consolidato per consuetudine fin dall'epoca statutaria e venne modificata soltanto con la legge n. 2263 del 1925 specificando che si trattava di "Primo Ministro, Capo del Governo".

Una curiosità. Anche dopo la caduta del regime, a Badoglio fu attribuita la stessa qualifica di "capo del governo primo ministro segretario di Stato". Fu poi Bonomi nel 1944 a cambiare la qualificazione della propria carica in "Presidente del Consiglio dei ministri, primo ministro, segretario di Stato". E l'Assemblea costituente a ritornare alla dizione "Presidente del Consiglio dei ministri" che troviamo utilizzata nella attuale Costituzione. Anche se il progetto di Costituzione, presentato il 31 gennaio 1947, ancora utilizzava la dizione di "Primo Ministro, Presidente del Consiglio" che venne modificata soltanto nella seduta del 23 ottobre 1947, per chiarire la natura collegiale del Governo e la posizione non di supremazia (ma di direzione, indirizzo e coordinamento) del Presidente del Consiglio.

Legge elettorale. Per consentire una elezione diretta del Premier insieme al Parlamento occorre modificare la legge elettorale, affinché consenta l'individuazione di un sicuro vincitore che abbia la maggioranza in Parlamento. Ovviamente non basta un modello elettorale proporzionale, ma occorre un sistema maggioritario e/o un premio di maggioranza. Nel testo proposto dal Governo è fissato un "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.” Non più soglia del 55%, ma legge elettorale cruciale, con tutti i limiti e i vincoli della giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017).

Nomina dei Ministri. Attualmente l’art 92 della nostra Costituzione prevede che “Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri”. Tutti ricordiamo i casi di candidati ministri proposti dal Presidente del Consiglio che hanno avuto un veto al Quirinale (ad es., Savona, Previti, Quartapelle). In un modello con l’elezione diretta del Premier si può ipotizzare che la nomina dei ministri spetti solo al Presidente eletto, mentre il Quirinale dovrebbe fare da spettatore. Ma è anche immaginabile che si mantenga la attuale configurazione duale, in funzione di garanzia, chiarendo se del caso il potere di revoca.

Sostituzione del Premier. Nel nostro sistema parlamentare, quando cade un governo spetta al Capo dello Stato verificare altre possibili maggioranze parlamentari. Tutti ricordiamo il caso di Berlusconi nel 1994. Dopo la rottura della coalizione e la caduta del Premier, si formò il Governo Dini. Berlusconi se ne lamentò, accusando il Presidente Scalfaro di aver fatto un “Ribaltone”. Ma nel modello parlamentare è solo la corretta applicazione degli artt. 88, 92 e 94 Cost. Nei sistemi con elezione diretta, invece di regola quando il Premier viene meno si torna al voto. Questo accade ad esempio per le nostre Regioni: con le dimissioni di Zingaretti nel Lazio o la morte della Santelli in Calabria l’unica strada possibile è stata quella di tornare al voto, come lasciaintendere il DDL Boschi.

Norma antiribaltone. Il DDL Governativo prevede invece che se il Premier cessi per qualsiasi ragione dalla sua carica, non ci siano automaticamente le nuove elezioni. Il Capo dello Stato può invece individuare un altro Premier, ma sempre nella maggioranza che ha vinto le elezioni. Cioè sarebbe possibile passare ad altro governo politico nella

stessa coalizione, ma non ad un governo di compagine diversa (politico o tecnico che sia). Per intenderci, se oggi cadesse il governo Meloni, si potrebbe pensare ad un altro governo di centro-destra (cioè con gli stessi partiti), e non a un governo che coinvolga forze che hanno corso con altre coalizioni alle elezioni e nemmeno, forse governi tecnici o di larghe intese.

Tuttavia, in una legislatura sarebbero possibili soltanto due governi, in quanto il nuovo art. 94 Cost. specificherebbe “il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio.”.

In pratica verrebbe a essere costituzionalizzato una specie di patto della “staffetta costituzionale”, in quanto soltanto due potrebbero essere i Premier in una legislatura. Ma è una “staffetta” o una “doppietta”?

Senatori a vita. Si proporrebbe di eliminare i senatori a vita. Sappiamo che i senatori a vita sono una forma di retaggio storico del Senato all'epoca dello Statuto albertino, che era tutto di nomina del Re. Ma anche una forma di riconoscimento a cittadini che hanno particolarmente illustrato la patria, portandoli in parlamento anche se fuori dalla politica (ad esempio Eugenio Montale, Eduardo De Filippo o Norberto Bobbio). Non si comprende bene il senso di questa riforma. Forse è il modo di non far incidere i senatori a vita sulla formazione delle maggioranze politiche oppure di non consentire di utilizzare la via della nomina a senatore a vita al solo fine di diventare Premier. Infatti, se la norma antiribaltone prevede di formare il governo soltanto con un altro parlamentare della stessa coalizione, si eviterebbe la possibilità di formare governi a guida tecnica (Draghi), perché non si tratta di parlamentari. E allora la nomina a senatore a vita sarebbe stato l'unico escamotage per eludere la politicità dei governi (come avvenne in altro contesto a Mario Monti).

Fiducia. La fiducia sarebbe presunta nel DDL Boschi e resterebbe nel DDL Governativo. Ovviamente sarebbe diversamente bilanciata perché legata maggiormente al Premier.

Limiti ai mandati

“...per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi”.

Facciamo un approfondimento storico.

Porre un limite alla durata del potere è un problema antico come la storia dell'uomo: ne abbiamo tracce certe a partire dal VII sec. a.C., nel modello della Antica Grecia.

Siamo a Drero, una cittadina dorica della parte centro orientale di Creta. Sul basamento del tempio di Apollo Delfinio è stata ritrovata una iscrizione che, ad oggi, è ritenuta la prima legge scritta del mondo greco di cui abbiamo conoscenza: *“Così piacque alla polis: dopo che uno sia stato Kosmos, per dieci anni il medesimo non sia Kosmos”*.

Il Kosmos era la carica di magistrato più importante del sistema di Drero e la volontà del popolo era già nitida: dopo essere stati Kosmos, bisogna attendere almeno dieci anni per essere eletti nuovamente. Questa iscrizione ci fa capire che il problema doveva essersi concretamente posto, al punto non solo di doverlo legificare, ma anche di imporre una sanzione, sia metafisica sia terrena. L'iscrizione, infatti, prosegue: *“se poi diventi Kosmos, il dio lo distrugga, quando dia un giudizio, egli stesso sia debitore di un'ammenda pari al doppio, sia privo dei diritti civili finché viva e ciò che egli abbia fatto come Kosmos sia nullo”*.

In buona sostanza, già a Creta oltre 2600 anni orsono si doveva essere posto lo stesso problema che noi oggi abbiamo per sindaci e presidenti di regione. Un Kosmos che era rimasto in carica troppo a lungo, al punto da stabilire una regola che limitasse il potere a un periodo definito.

Nelle democrazie occidentali la regola del doppio mandato è stata sancita negli USA, nel 1951. Infatti, la Costituzione americana non

prevedeva limiti ai mandati presidenziali, così che negli anni della II Guerra Mondiale FD Roosevelt era riuscito a farsi eleggere per 4 mandati consecutivi, in piena legittimità. Ma alla sua morte venne aggiunto il XXII emendamento per limitare a due i mandati del presidente.

Giusto o sbagliato? Difficile a dirsi, l'importante è che la regola sia chiara e applicabile a tutti.

In Italia sono state le leggi del 1993 per i sindaci e del 2004 per i presidenti di regione a stabilire la regola del doppio mandato, anche se la sua applicazione non è stata sempre uniforme, tanto che Formigoni, Errani, Iorio e ora Zaia sono rimasti legittimamente in carica per 3 o 4 mandati. Del resto, come sappiamo il mondo è pieno di presidenti che hanno trovato il modo di eludere i limiti alla eleggibilità, modificando leggi e costituzioni (basti pensare a Putin, Erdogan o Fujimori).

Un male solo moderno?

Torniamo alla Atene del V secolo che utilizzava il sistema del sorteggio delle cariche, per garantire l'alternanza tra "archein" e "archesthai", cioè "comandare" e "essere comandati". Eppure, già allora fu trovato lo stratagemma per restare comunque al potere.

Dal sorteggio erano escluse le cariche militari, troppo delicate per essere assegnate a sorte. Infatti, per diventare stratega c'era una vera e propria elezione annuale. Così, il più grande paladino della democrazia antica, Pericle, riuscì ad essere eletto stratega per 15 volte consecutive e in totale per oltre 30 volte dal 461 al 431 a.C.

Tuttavia, tutti noi lo ricordiamo per il famoso discorso sulla democrazia:

"Qui ad Atene noi facciamo così.

Qui il nostro governo favorisce i molti invece dei pochi: e per questo viene chiamato democrazia.

Qui ad Atene noi facciamo così.

Le leggi qui assicurano una giustizia eguale per tutti nelle loro dispute private, ma noi non ignoriamo mai i meriti dell'eccellenza".

Ad ogni modo ritengo giusto porre un limite ai mandati.

Qualche considerazione d'insieme.

Ritengo che sia una riforma possibile, in linea di principio, di là dalle perplessità di funzionamento, anche se non presente in altri sistemi costituzionali. Del resto, ogni Paese ha la sua forma di governo. E anche il sistema francese o tedesco o spagnolo sono degli “unicum” che nascono dalla particolarità storica e culturale di quei modelli. Per cui il Premierato all'italiana non creerebbe problemi da questo punto di vista.

Appare anche compatibile con il nostro modello costituzionale, in quanto conserva il sistema parlamentare e lo corregge (correggerebbe) con un rafforzamento del Presidente del Consiglio, ma toccando in maniera solo parziale dei poteri del Capo dello Stato e del Parlamento, cioè in un sistema che resta di freni e contrappesi, come deve.

Tre perplessità.

Innanzitutto, la legge elettorale che diventa centrale e funzionale al sistema e richiede necessariamente un bilanciamento sul premio di maggioranza o il doppio turno o un modello maggioritario. Sappiamo che i Costituenti non vollero dare indicazioni sul modello elettorale, ma sappiamo anche che occorre bilanciare fra rappresentatività e governabilità.

Viene poi la questione della “staffetta costituzionale”, cioè del fatto che in una legislatura ci possano essere soltanto due Premier, nel DDL governativo. A me pare una norma impropria. Nel senso che innanzitutto blocca eccessivamente le possibili vicende della forma di governo. Nulla esclude che a metà legislatura, il secondo governo costituzionalmente previsto possa cessare per qualsiasi evenienza e ci si trovi nel pieno di una crisi finanziaria o di una crisi pandemica (per citare esperienze realmente verificatesi). In questo caso che accade? Si deve andare al voto per forza? Sarebbe una forzatura. Una pistola costituzionale con un sol colpo non sarebbe in grande di essere una clausola che possa affrontare ogni possibile evenienza.

Ma ci sono altre due conseguenze su cui riflettere. La prima è che potendosi avere soltanto un altro governo dopo quello indicato in sede elettorale, fin dal primo giorno si può ipotizzare che gli “alleati” facciano la guerra al Presidente del Consiglio eletto per poter subentrare. Per attivare la “staffetta”. E questo non favorisce certo la stabilità di governo. Ma c’è di più. Perché data la possibilità di avere soltanto due governi, al Premier eletto potrebbe venire la tentazione distorsiva di far cadere subito il governo uscito dalle elezioni e formarne al più presto un altro. A quel punto il Premier eletto avrebbe la certezza che il suo secondo sarebbe necessariamente l’ultimo governo della legislatura, per cui non avrebbe più gli alleati da cui difendersi, ma anzi avrebbe lui stesso in mano l’arma delle eventuali elezioni anticipate, a seguito di una ulteriore crisi di governo. Ma a quel punto non avremmo costituzionalizzato una (impropria) “staffetta costituzionale”, ma una altrettanto (se non più) impropria “doppietta costituzionale”!

Ultimo punto.

La riforma in senso presidenziale è una riforma utile al nostro modello e anche urgente, visto che da tanto ne discutiamo.

Ma con un'unica raccomandazione. La riforma va approvata a maggioranza molto ampia, perché la Costituzione non può che essere “di tutti”: Ce lo ricorda proprio la Costituente: era composta da almeno tre anime politiche e ideologiche, con fiere contrapposizioni, eppure Togliatti, De Gasperi, Nenni, Ruini e gli altri riuscirono ad approvare il testo finale con l’88% dei voti favorevoli perché una buona Costituzione, come patto sociale fondamentale non può essere di destra o di sinistra, non può essere un campo di battaglia politico. Deve essere l’accordo di tutti, perché devono essere regole al di sopra della politica di tutti giorni. Anche per questa ragione la nostra Costituzione vive solidamente da 75 anni e per questa ragione le riforme non possono essere fatte solo da una maggioranza politica.