

Il volume vuole descrivere (e interrogarsi su) un momento di grande tumultuosità della democrazia occidentale, per non dire di vera e propria messa in discussione dei suoi classici presupposti e, di contro, sulle proposte strutturali di livello costituzionale con riguardo all'ordinamento italiano rispetto al quale, peraltro, sono stati fatti, a partire dalla fine degli anni Ottanta, tentativi importanti di mutamento del sistema parlamentare vigente, tutti falliti sino ad ora. È sembrato opportuno raccontare (e ragionare "a caldo" su) eventi di una certa rilevanza istituzionale – dunque non solo politica – che si sono succeduti in Paesi (Francia e Germania) che, come il nostro, costituiscono un asse strategico per la stessa Unione Europea ovvero in un Paese, quello degli Stati Uniti d'America, considerato, in particolare dal secondo dopoguerra in avanti, un "baluardo" per la difesa dei principi e valori dell'Occidente democratico, nonostante un sistema di governo presidenziale (che ne costituisce un *unicum*), ben bilanciato quanto a contropoteri da opporre a pericolose derive di leaderismo estremo che, tuttavia, dopo la seconda rielezione di Donald Trump, vengono perlomeno paventate.

ISBN 979-12-5965-478-6



€ 18,00



A. Carminati M. Frau M. Ladu A. Lauro

Governare le democrazie nella trasformazione dei sistemi politici

Arianna Carminati – Matteo Frau
Marco Ladu – Alessandro Lauro

GOVERNARE LE DEMOCRAZIE NELLA TRASFORMAZIONE DEI SISTEMI POLITICI

con saggio introduttivo di
Antonio D'Andrea



CACUCCI  EDITORE
BARI

Arianna Carminati è professoressa associata di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Brescia.

Matteo Frau è professore associato di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Brescia.

Marco Ladu è professore associato di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi e-Campus.

Alessandro Lauro è ricercatore di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università Ca' Foscari di Venezia.

Arianna Carminati – Matteo Frau
Marco Ladu – Alessandro Lauro

GOVERNARE LE DEMOCRAZIE NELLA TRASFORMAZIONE DEI SISTEMI POLITICI

con saggio introduttivo di

Antonio D'Andrea

CACUCCI  EDITORE
BARI

L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2025 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

SAGGIO INTRODUTTIVO

ANTONIO D'ANDREA

IL RICORRENTE (E VANO) DIBATTITO SUL SUPERAMENTO DELLA VIGENTE FORMA DI GOVERNO IN ITALIA

1. L'equivoco "neoparlamentare" nel dibattito sull'introduzione dell'elezione diretta del vertice del Governo IX
 - 1.1. L'argomento schiettamente "presidenzialista" a partire dall'Assemblea Costituente. XI
 - 1.2. Il prototipo semipresidenziale "alla francese" e la sua declinazione "all'italiana" XIII
2. Gli infruttuosi tentativi di rivedere la forma di governo italiana: dalle bicamerali ai comitati tecnici, dalla nomina di saggi al fallimento delle "grandi riforme". XV
 - 2.1. Le prime proposte organiche di revisione della forma di governo italiana: dalle bicamerali Bozzi e De Mita-Iotti (IX e XI legislatura) al Comitato Speroni (XII legislatura) . . . XV
 - 2.2. *Segue*: la bicamerale D'Alema (XIII legislatura) e i saggi nominati dal Presidente della Repubblica Napolitano e dal Presidente del Consiglio Enrico Letta (XVII legislatura) XXVI
 - 2.3. Le "grandi riforme" bocciate con i referendum del 2006 (XIV legislatura) e del 2016 (XVII legislatura) XXVIII
 - 2.4. La proposta di legge costituzionale del giugno 2018 a firma Meloni (XVIII legislatura) XXXI
3. La tortuosa strada costituzionale per giungere ad una maggioranza "di legislatura" (anche se ottenuta artificiosamente) XXXIII
 - 3.1. La stagione delle forzature dei meccanismi elettorali sulla natura parlamentare del sistema costituzionale vigente XXXV
 - 3.2. La proposta di riforma costituzionale del Governo Meloni (XIX legislatura) e la sua obbligata attuazione per via legislativa XL

CONTRIBUTI

MARCO LADU

LA RIFORMA MELONI SUL C.D. PREMIERATO:
UNA LETTURA CRITICA A PARTIRE DALLE POTENZIALI
NOVELLE COSTITUZIONALI IN MATERIA ELETTORALE

1. Il riformismo costituzionale del Governo Meloni: la rinuncia all'elezione diretta del Presidente della Repubblica e la virata sul c.d. premierato 3
2. Una proposta costruita con tatticismo per “dare voce” al Popolo e volta a scongiurare le sorti dei precedenti tentativi di riforma del 2006 e del 2016 10
3. Una riforma che appare “puntuale e circoscritta”, ma non per questo di minore impatto 12
4. Una proposta frutto di scelte lessicali ben precise, ma con evidenti elusioni ed omissioni 15
5. L'adeguamento alla giurisprudenza costituzionale in materia elettorale a “copertura” di scelte opinabili: dal binomio rappresentatività-governabilità alla tutela delle minoranze linguistiche . . . 17
6. L'errata o discutibile collocazione sistematica delle disposizioni costituzionali in materia di elezione delle Assemblee parlamentari . 19
7. L'inedita e inopportuna contestualità dell'elezione del Parlamento e del Presidente del Consiglio quale emblema della cultura del maggioritarismo 20
8. La costituzionalizzazione del premio di maggioranza: il ruolo della Corte costituzionale e l'argine del principio democratico 22
9. Riflessioni conclusive sui rischi della riforma: la deriva del “capo”. . 24

ARIANNA CARMINATI

TRUMP II E GLI ANTICORPI DEL
SISTEMA PRESIDENZIALE NORDAMERICANO
DI FRONTE ALLE NUOVE SFIDE DEMOCRATICHE

1. Una forma di governo separata e bilanciata che ha resistito alla prova del tempo 27
2. Il voto del 5 novembre e il ritorno di Trump alla carica presidenziale 34
3. L'attività di inizio mandato e le forzature istituzionali del neo Presidente. 42
4. Il (possibile) *legislative check* del Congresso anche in un contesto politico unificato. 48

5. Il *judiciary check* e i futuri orientamenti di una Corte Suprema a maggioranza conservatrice 54
6. L'assetto federale dello Stato e la divisione verticale del potere. 57
7. Spunti di riflessione dalla "lezione americana" 59

ALESSANDRO LAURO

QUANDO CADE UN MITO: IL FASCINO PERDUTO DELLA V
REPUBBLICA FRANCESE

1. Premessa. 63
2. La nozione di "semipresidenzialismo": *nomina sunt consequentia rerum?* 66
3. La fascinazione italiana per la V Repubblica francese 69
4. Oltre la fascinazione: aspetti meno colti del sistema francese. 71
 - 4.1. Una o più Repubbliche? 71
 - 4.2. La complessità istituzionale della *République* e la scomposizione del potere 75
 - 4.3. L'interpretazione della Costituzione ad opera del *Conseil constitutionnel*. 78
 - 4.4. Governi di coalizione e loro numero 82
 - 4.5. In sintesi: la base parlamentaristica quiescente della V Repubblica. 86
5. Lo scioglimento anticipato e la V Repubblica in mezzo al guado . . 88
6. Lezioni francesi per l'Italia?. 92

MATTEO FRAU

L'EFFICIENZA DEL SISTEMA PARLAMENTARE TEDESCO E
LA DOVEROSA RIVALUTAZIONE DEL PARLAMENTARISMO
RAZIONALIZZATO

1. La sfiducia costruttiva sistemica e la gestione ordinata delle crisi di governo. Le virtù del parlamentarismo razionalizzato tedesco 95
 2. La non-crisi del Governo Scholz. 98
 3. Il cancellierato tedesco non è un premierato 102
 4. Razionalizzazione costituzionale del governo parlamentare e limiti del riformismo 105
 5. Le tendenze evolutive del governo parlamentare convenzionale . . 108
 6. Il "nuovo" fine della stabilità governativa: un successo (misonosciuto) del parlamentarismo razionalizzato novecentesco 111
- Considerazioni conclusive 121

SAGGIO INTRODUTTIVO

Il ricorrente (e vano) dibattito sul superamento della vigente forma di governo in Italia*

ANTONIO D'ANDREA

SOMMARIO: 1. L'equivoco "neoparlamentare" nel dibattito sull'introduzione dell'elezione diretta del vertice del Governo. – 1.1. L'argomento schiettamente "presidenzialista" a partire dall'Assemblea Costituente. – 1.2. Il prototipo semipresidenziale "alla francese" e la sua declinazione "all'italiana". – 2. Gli infruttuosi tentativi di rivedere la forma di governo italiana: dalle bicamerali ai comitati tecnici, dalla nomina di saggi al fallimento delle "grandi riforme". – 2.1. Le prime proposte organiche di revisione della forma di governo italiana: dalle bicamerali Bozzi e De Mita-Iotti (IX e XI legislatura) al Comitato Speroni (XII legislatura). – 2.2. Segue: la bicamerale D'Alema (XIII legislatura), il disegno di legge costituzionale A.C. 5386 (XVI legislatura) e i saggi nominati dal Presidente della Repubblica Napolitano e dal Presidente del Consiglio Enrico Letta (XVII legislatura). – 2.3. Le "grandi riforme" bocciate con i referendum del 2006 (XIV legislatura) e del 2016 (XVII legislatura). – 2.4. La proposta di legge costituzionale del giugno 2018 a firma Meloni (XVIII legislatura). – 3. La tortuosa strada costituzionale per giungere ad una maggioranza "di legislatura" (anche se ottenuta artificialmente). – 3.1. La stagione delle forzature dei meccanismi elettorali sulla natura parlamentare del sistema costituzionale vigente. – 3.2. La proposta di riforma costituzionale del Governo Meloni (XIX legislatura) e la sua obbligata attuazione per via legislativa.

1. L'equivoco "neoparlamentare" nel dibattito sull'introduzione dell'elezione diretta del vertice del Governo

Temo che il dibattito italiano sulla revisione in senso presidenziale della vigente forma di governo, schiettamente parlamentare, sia viziato da un equivoco che si è via via consolidato e che ha prodotto,

* Il saggio riprende e sviluppa la relazione svolta nell'ambito del convegno *Il "Presidenzialismo" tra mito e realtà. Il dibattito italiano e l'esperienza francese a confronto* tenutosi in data 15 dicembre 2023 presso l'Università degli Studi Roma Tre.

ancora una volta, una proposta che, in parallelo con altre precedenti dello stesso genere, contribuisca a sollevare un polverone vero e proprio sul terreno strettamente costituzionalistico. In effetti, si pensa che basti, più che eleggere autonomamente, indicare formalmente, ma contestualmente all'elezione parlamentare una componente strutturale del Governo (vale a dire il Premier) – cui si connettono, in virtù di quella legittimazione, maggiori poteri interni all'Esecutivo rispetto a quelli attualmente riconosciuti al Presidente del Consiglio – per evocare forme di governo che negli stati democratici sono da sempre tradizionalmente identificate come “presidenziali” o “semi-presidenziali”. In realtà, se si considera il prototipo nordamericano e quello (in verità più incerto) semipresidenziale francese, ci si accorge da subito che in tale contesto si arriva all'identificazione diretta e autonoma del vertice del governo eleggendo il “Presidente” e facendo discendere da tale scelta dirette implicazioni, non solo con riferimento alle relazioni interne alla struttura governativa, ma rispetto agli stessi organi parlamentari. Ciò consentirebbe di non dover fare minimamente i conti con altro autonomo organo costituzionale che nei sistemi parlamentari è identificato con il Capo dello Stato, repubblicano o monarchico che sia. Del Presidente della Repubblica, con riferimento all'ordinamento italiano, di fatti, nei più significativi tentativi di riforma costituzionale (quelle presentate all'attenzione delle Camere dalle tre commissioni bicamerali varate tra la IX e la XIII legislatura, così come pure le due “grandi riforme” del 2006 e del 2016 nonché l'attuale proposta del Governo Meloni, di cui si dirà) si è ritenuto di non volere o poter fare a meno. Può quindi dirsi che la prospettiva istituzionale più decisamente perseguita negli ultimi quarant'anni, direttamente sul piano costituzionale, sia stata quella che può definirsi “neo-parlamentare”, nella quale cioè, accanto al Presidente della Repubblica – inevitabilmente ridimensionato nel suo ruolo di equilibratore nella dialettica politico-partitica e di autonoma garanzia per la salvaguardia dei principi costituzionali nei più rilevanti snodi decisionali, anche di ordine normativo – si è ipotizzata la presenza di un Presidente del Consiglio (Primo Ministro) direttamente scelto dagli elettori, cui affidare la direzione pressoché in esclusiva della politica governativa. In tutti questi casi si è correlativamente ipotizzata un'evoluzione della relazione tra il Governo del Primo Ministro e la stessa maggioranza parlamentare, superando il rapporto di fiducia

“classico” disciplinato dalla vigente Costituzione, con un’inevitabile ricaduta sulla stessa possibilità di sopravvivenza della legislatura in caso di frattura – sempre possibile – tra Primo Ministro eletto e organi parlamentari. Ci si è mossi, dunque, nella prospettiva del “governo di legislatura” che si richiama alla dottrina avanzata nel 1956 da Maurice Duverger e ripresa esplicitamente, a distanza di una decina di anni, da Serio Galeotti e, tutto sommato, fatta propria da Augusto Barbera a partire dagli anni Novanta. Di minore impatto, ma egualmente presenti nel dibattito istituzionale avviatosi sin dall’entrata in vigore della Costituzione, si sono registrate numerose iniziative volte a razionalizzare in modo più incisivo la stessa forma di governo parlamentare vigente intervenendo sia sul piano delle relazioni infra-governative (il che si può, invero, ottenere anche solo sul piano legislativo¹) sia della stessa più rilevante posizione costituzionale del Presidente del Consiglio nei confronti della maggioranza parlamentare sulla falsariga del c.d. cancellierato “alla tedesca”, guardando talvolta con favore al meccanismo della c.d. sfiducia costruttiva.

1.1. L'argomento schiettamente “presidenzialista” a partire dall'Assemblea Costituente

È noto, e anzi forse eccessivamente enfatizzato, come in Assemblea costituente non vi fosse un’unanimità assoluta circa la forma di governo ritenuta confacente per la neonata Repubblica. Il famoso ordine del giorno Perassi servì precisamente allo scopo di rendere manifesta l’intenzione costituente di riprendere il sistema parlamentare sviluppatosi per via di convenzione sotto la vigenza dello Statuto albertino.

In particolare, è assai nota la posizione assunta da Piero Calamandrei nella seduta della Seconda Sottocommissione per la Costituzione del 5 settembre 1946, ovvero la proposta di esemplare l’ordinamento repubblicano sul modello statunitense.

La forma presidenziale avrebbe potuto infatti garantire la stabilità dell’Esecutivo e la chiamata in responsabilità dello stesso sulla base di un programma, senza elaborare complessi istituti che altri proponevano di impiantare su una forma di governo parlamentare al fine di razionalizzarla. In quella sede, in realtà, lo stesso Calamandrei rico-

¹ Si veda A. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Giappichelli, 1991, p. 171 ss.

nosceva di essere isolato nel proporre l'adozione del regime presidenziale anche per l'Italia, sebbene altri (in particolare Luigi Einaudi) ne avessero tessuto le lodi, per poi escluderne l'applicabilità nel nostro Paese. Difettava (e tuttora difetta) in Italia il bipartitismo, che rendeva lineare l'applicazione del modello negli Stati Uniti.

Negli anni '50, quasi immediatamente dopo l'entrata in vigore della Carta del '48, la scelta parlamentaristica tornava nuovamente ad essere criticata da voci, anche autorevoli, che sostenevano la miopia della scelta di scartare il modello presidenziale. In particolare, la voce sicuramente più nota fu quella di Maranini, cui bisogna riconoscere il merito di aver individuato un elemento ulteriore del sistema statunitense che, nel dibattito sulla forma di governo in Costituente, restava probabilmente più in ombra. Questo elemento è il federalismo; più precisamente, il rapporto inestricabile fra il tipo di Stato federale nordamericano e la forma di governo della federazione.

In effetti, non è possibile ragionare in maniera compiuta ed avendo un quadro completo del sistema presidenziale se non lo si cala non solo nel quadro bipartitico statunitense, ma soprattutto nell'assetto federale che è di per sé un presidio, un perno essenziale del sistema di *check and balance*.

Due sono le componenti essenziali di questo rapporto simbiotico fra presidenzialismo e federalismo: la presenza di un Senato federale, in cui siede un numero di rappresentanti eguale per ogni Stato e che è dotato di penetranti poteri rispetto alle prerogative dell'Esecutivo (su tutti l'*advice and consent* sulle nomine federali da parte del Governo); l'elezione presidenziale che avviene ad opera di un collegio di grandi elettori, composto a partire dal voto degli elettori di ogni singolo Stato, voto che non produce immediati effetti a livello federale ma si riverbera nella scelta dei grandi elettori da inviare a Washington.

Il presidenzialismo americano, rettamente inteso, è dunque il combinato disposto di un sistema ad elezione a suffragio indiretto del vertice dell'Esecutivo e di un decentramento del potere in capo alle entità federate che si manifesta in maniera permanente nel livello centrale tramite la rappresentanza senatoriale. Maranini vedeva nella nostra Costituzione un'ibridazione fra modello americano (presenza di un Capo dello Stato dotato di alcuni poteri rilevanti e presenza delle regioni) e regime parlamentare classico.

Mi pare d'obbligo rilevare come di tanto in tanto l'argomento presidenzialista, inequivocabilmente scartato dai Costituenti, riprenda la superficie, anche ad opera di autorevoli studiosi. Penso in particolare ad uno scritto di Enzo Cheli su *Quaderni costituzionali* del 2018, nel quale l'illustre autore ritiene di poter considerare legittimo il veto opposto dal Presidente Mattarella alla nomina di Paolo Savona al Ministero dell'Economia, proprio in relazione al fatto che i nostri Costituenti avrebbero abbracciato un modello parlamentare "spurio", contaminato da alcuni elementi di tipo presidenziale che in qualche modo paiono giustificare l'*enlargement of functions* del nostro Capo dello Stato.

1.2. Il prototipo semipresidenziale "alla francese" e la sua declinazione "all'italiana"

Il dibattito presidenzialista ha però presto assunto altre tinte, in particolare nel momento cui al sostantivo "presidenzialismo" si è tolto il prefisso *semi-*, che quanto meno aiuta a identificare il prototipo di riferimento. Ovviamente, ci si riferisce al sistema francese, definito "semipresidenziale" dall'evocato Duverger, con formula che invero è sempre apparsa reietta dai costituzionalisti d'Oltralpe. *Nemo propheta in patria.*

La forma semipresidenziale di governo ha in realtà ben poco del presidenzialismo statunitense: la sua base è in realtà il parlamentarismo orleanista o dualista, già recepito nella Costituzione di Weimar, ma portato alle sue estreme conseguenze con la soggezione della maggioranza parlamentare e del Governo al capo dello Stato.

Di per sé, il testo costituzionale francese elaborato nel 1958 non aveva nulla di realmente rivoluzionario quanto al sistema parlamentare di governo, se non due istituti particolarmente delicati.

Il primo e più evidente è quello dei "poteri speciali" contenuti all'art. 16, poteri esenti da controfirma e che rendono il Presidente della Repubblica una specie di *dictator* romano in nome della salvezza della Patria. In questo frangente, peraltro, l'Assemblea Nazionale non può essere sciolta e questa non può esprimere la sfiducia al governo: una parentesi schiettamente "presidenziale" in senso nordamericano.

Il secondo è quello dell'art. 11, che consente l'organizzazione di un referendum dai tratti plebiscitari ad opera del Capo dello Stato, ancorché su proposta del Governo.

Vi è un terzo elemento, della cui portata si può discutere, ovvero la circostanza che il Capo dello Stato presiede il Consiglio dei ministri. Si tratta di una previsione che risale alla tradizione regia orleanista, non a caso presente anche nelle Leggi costituzionali della Terza Repubblica. Proprio quest'ultima esperienza storica, schiettamente parlamentaristica negli esiti, ancorché non nella veste formale della Costituzione in cui nemmeno esisteva un Primo ministro, lascia pensare che la presidenza del consiglio dei ministri non sia di per sé determinante ad orientare in senso presidenzialistico il sistema, se vengono a formarsi regole consuetudinarie volte a rinforzare l'autonomia del Governo dal capo dello Stato.

Sappiamo, però, che la direzione intrapresa dalla Repubblica francese è stata fortemente segnata dalla figura (non a caso emersa dai ranghi militari) del Generale De Gaulle, che ha interpretato – in assenza di contropoteri efficaci, a partire da un giudice costituzionale degno di questo nome – i suoi poteri in modo piuttosto autoreferenziale.

Così facendo, fu proprio attraverso un uso distorto del referendum ex art. 11 che nel 1962 il Generale ottenne la revisione costituzionale che modificò la disciplina dell'elezione presidenziale, rendendola di natura diretta (prima veniva convocata, sul modello dei grandi elettori statunitensi, una "Assemblea della Repubblica").

In verità, nemmeno questa riforma cancellò (di certo non *de iure*, ma nemmeno *de facto*) un certo sostrato parlamentaristico del sistema francese, che non a caso conobbe ben tre "coabitazioni" ufficiali (con Primi ministri del partito opposto a quello del presidente), ma anche talune coabitazioni officiose (come quelle della Presidenza di Girard d'Estaing, in cui il Presidente apparteneva ad un partito "minore" all'interno della coalizione di governo, dovendo così scegliere il Primo ministro nella forza alleata maggioritaria).

Il colpo di grazia che invece determinò la virata "iper-presidenzialista" (Le Divellec) del sistema francese fu la riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni (cioè l'allineamento alla legislatura dell'Assemblea Nazionale) e la c.d. "inversione del calendario elettorale", con l'anticipazione dell'elezione presidenziale rispetto a quella parlamentare. Bisogna sempre ricordare che tale riforma, a parte la

durata quinquennale, non avvenne nel livello propriamente costituzionale, ma attraverso la modifica della legge organica che stabilisce la durata dei poteri delle Camere e le date dell'elezione.

La revisione costituzionale del 2008, che mirava ad una certa "riparlamentarizzazione" del sistema, in realtà non ne ha toccato i gangli fondamentali, allentando semmai le "briglie" con cui il Governo (in senso proprio, cioè, presieduto dal Primo ministro) controlla i lavori parlamentari, ma nell'invariato assetto dei poteri presidenziali.

Guardando dunque oltre le Alpi, i dibattiti riformatori nostrani si sono alimentati non cogliendo una duplice circostanza. Anzitutto, l'insufficienza di un'elezione diretta del Capo dello Stato per garantire una "democrazia decidente" e proprio di recente abbiamo assistito ad un brusco risveglio, nel giugno 2022, quando il Presidente Macron (addirittura definito *Iupiter* nel corso del primo mandato) si è trovato "anatra zoppa", privo di una maggioranza all'Assemblea Nazionale e con un Governo perennemente obbligato a contrattare singoli provvedimenti con alcune forze di opposizione oppure a costringere il Parlamento, nella misura consentitagli dalla Costituzione, attraverso la procedura dell'art. 49.3. In secondo luogo, non si è capito (o non si è voluto capire) che il sistema francese ha seguito la sua peculiare direzione proprio sulla base di una personalità come quella del Generale De Gaulle, in un periodo storico assai particolare per la Francia (ricordiamo la guerra d'Algeria). Insomma, nessuna garanzia che a Roma le cose vadano come a Parigi!

2. Gli infruttuosi tentativi di rivedere la forma di governo italiana: dalle bicamerali ai comitati tecnici, dalla nomina di saggi al fallimento delle "grandi riforme"

2.1. Le prime proposte organiche di revisione della forma di governo italiana: dalle bicamerali Bozzi e De Mita-Iotti (IX e XI legislatura) al Comitato Speroni (XII legislatura)

Il tema delle riforme costituzionali ha sempre interessato la storia del nostro Paese, anche con riferimento all'assetto della forma di governo, come si vedrà soprattutto attorno all'idea di un necessario rafforzamento dell'organo esecutivo, da conseguirsi – a fase alterne –

o attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (non a caso quasi sempre ribattezzato "Primo Ministro") o attraverso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (posto in taluni casi a capo del Governo, in linea con il sistema francese) e, infine, attraverso meccanismi correttivi del sistema parlamentare, dando vita a forme di ibridazione tra le quali, lo si è accennato, il neo-parlamentarismo, sul presupposto di voler razionalizzare la forma di governo nostrana, ipotizzando – tra le altre cose – l'introduzione del meccanismo della sfiducia costruttiva. Quel che va detto sin d'ora, però, è che in Italia il dibattito dottrinale, sfociato in molteplici tentativi di riforma, mai andati a segno, ha scontato (e sconta ancora oggi) difficoltà attuative legate specialmente al contesto politico-partitico (frammentato e, solo per poco tempo, incanalato artificialmente verso una bipolarizzazione), alla continua modificazione del sistema elettorale (i cui meccanismi sono stati studiati in modo strumentale rispetto all'obiettivo da perseguire: il rafforzamento della maggioranza parlamentare a supporto di un Governo stabile) nonché all'affermarsi, in via di prassi, di una supremazia dell'organo Esecutivo mai arginata né dalla funzione di controllo e contrappeso parlamentare né da parte degli organi di garanzia, il Presidente della Repubblica e, specialmente, la Corte costituzionale. In altre parole, il nostro Paese sconta il disallineamento tra le disposizioni costituzionali sulla forma di Governo e la realtà istituzionale, in un gioco delle parti politiche che a lungo ha ritenuto, in fin dei conti, che fosse sufficiente piegare le regole e i principi costituzionali piuttosto che correggerli e adeguarli stando dentro un più coerente e razionalizzato sistema di governo parlamentare.

Venendo ai tentativi di revisione della forma di governo, una prima significativa proposta nacque dai lavori della Commissione bicamerale Bozzi istituita il 12 ottobre del 1983 (nel corso della IX legislatura repubblicana) con l'approvazione di due distinte mozioni, una votata presso la Camera dei Deputati (n. 1-00013) e l'altra presso il Senato della Repubblica (n. 1-00008 del 12 ottobre 1983). La relazione finale della Commissione fu approvata il 29 gennaio del 1985, contenente al suo interno una prima proposta di revisione costituzionale compiuta, articolata – da un lato – sulla necessità di rafforzare il ruolo del vertice dell'Esecutivo e – dall'altro – sulla volontà di superare, mantenendo inalterata la forma di governo parlamentare, il bicameralismo paritario (oltretutto proponendo una riduzione del

numero dei parlamentari, senza però definirne il numero). Ai fini del presente scritto, tuttavia, quel che interessa porre in luce è quanto già nel 1985 si prevedeva rispetto alla prima direttrice della proposta, vale a dire l'idea di un prioritario rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri all'interno del Governo. Per fare ciò, la Commissione presieduta dall'On. Aldo Bozzi propose una riscrittura, sul punto, degli articoli 92, 93 e 94 della Costituzione.

Quanto alla previsione di cui all'articolo 92 della Costituzione, la Commissione Bozzi puntava ad introdurre, nell'ambito del Consiglio dei Ministri, un Consiglio di Gabinetto nominato dal Presidente del Consiglio, con la precisa funzione di coadiuvare quest'ultimo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento dell'azione di Governo.

Quanto all'articolo 93 della Costituzione, la proposta conteneva la *designazione* (non più la nomina) del Presidente del Consiglio dei ministri da parte del Capo dello Stato. Il vertice dell'Esecutivo, entro dieci giorni dalla designazione, avrebbe dovuto esporre alle Camere *riunite* il programma del Governo accompagnato dalla composizione del Consiglio di Gabinetto. In questo modo, la fiducia conferita al Presidente del Consiglio – mediante l'approvazione di apposita mozione motivata di fiducia votata per appello nominale – sarebbe stata conferita dal Parlamento in seduta comune, superando il meccanismo del doppio circuito fiduciario. Una volta ottenuta la fiducia, infine, il Presidente del Consiglio avrebbe prestato giuramento nelle Mani del Presidente della Repubblica e soltanto dopo quest'ultimo avrebbe *nominato* i Ministri, su proposta del vertice del Governo, i quali avrebbero assunto le loro funzioni prestando a loro volta giuramento nelle mani del Capo dello Stato. Da ultimo, la previsione di un espresso potere di revoca dei Ministri in capo al Presidente della Repubblica, ma su proposta del Presidente del Consiglio.

Quanto, infine, all'articolo 94 della Costituzione, la Commissione proponeva, in linea con le modifiche dell'articolo 93, il conferimento della fiducia, nonché la sua espressa revoca, da parte delle Camere riunite in seduta comune. Il Governo, quindi, avrebbe dovuto godere della fiducia delle due Camere, ma non più espressa separatamente in ciascun ramo del parlamento. Tenute ferme le previsioni sul voto contrario alle proposte del Governo nonché sulla presentazione della mozione di sfiducia, il testo proposto conteneva poi una esplicita pre-

visione volta a disciplinare le conseguenze di eventuali dimissioni del Presidente del Consiglio (al di fuori dell'ipotesi di voto parlamentare di sfiducia). In tal caso, vale a dire a fronte della volontà del Presidente del Consiglio di rassegnare le proprie dimissioni, egli avrebbe dovuto dichiarare e motivare la sua scelta dinanzi al Parlamento in seduta comune.

Da queste modifiche, rimaste soltanto auspiccate, emerge la volontà della Commissione Bozzi di rafforzare notevolmente la posizione del vertice dell'Esecutivo, differenziando, sotto il profilo formale e procedurale, la sua *designazione* dalla separata *nomina* del Ministri, affermando così, in buona sostanza, la primazia del Presidente del Consiglio nella compagine ministeriale. Tale primazia è rafforzata dalla libera nomina fiduciaria di un Consiglio di Gabinetto presidenziale nel contesto di una diretta assunzione di responsabilità del Presidente del Consiglio dinanzi al Parlamento in seduta comune, chiamato a conferirgli la fiducia prima della nomina dei Ministri. Si apre la strada, insomma, al tema della primazia o del primato del vertice dell'Esecutivo, il quale, nella fase di proposta e successiva nomina dei Ministri, agirà in forza di una sua propria legittimazione.

Una seconda proposta di riforma costituzionale, con ricadute sull'assetto della forma di governo italiana, si è avuta poi nel corso dell'XI legislatura, laddove si è proceduto all'istituzione di una seconda commissione bicamerale, presieduta dall'On. De Mita (poi dimessosi) e dall'On. Iotti poi. Anche la Commissione bicamerale De Mita-Iotti, mantenendo l'opzione per la forma di governo parlamentare, puntava alla modificazione – per quel che qui interessa – degli articoli 92, 93 e 94 della Costituzione, ispirandosi però al sistema costituzionale tedesco.

Anzitutto, infatti, l'articolo 6 della proposta di revisione introduceva la sostituzione dell'articolo 92 della Costituzione, la cui nuova formulazione avrebbe previsto, prima fra tutte, la sostituzione del Presidente del Consiglio con il Primo ministro. Un cambiamento lessicale assai significativo e che attesta quanto ormai fosse radicata nel contesto politico e istituzionale l'esigenza di formalizzare un "premierato" tutto italiano. La rinnovata disposizione, in particolare, prevedeva che il Primo Ministro fosse *eletto* direttamente dal Parlamento a maggioranza dei suoi componenti. A tale scopo, l'organo parlamentare avrebbe effettuato una procedura per appello nominale, anche con

eventuali votazioni successive, sulla base di candidature sostenute da almeno un terzo dei suoi membri. Nel caso in cui nessun candidato avrebbe raggiunto la maggioranza richiesta entro un mese dalla prima seduta parlamentare, il Presidente della Repubblica avrebbe assunto il compito di designare il candidato al ruolo di Primo Ministro. Qualora il candidato designato dal Presidente della Repubblica non fosse stato eletto, si sarebbe proceduto allo scioglimento del Parlamento.

Il successivo articolo 7 della proposta elaborata dalla Commissione De Mita-Iotti, invece, proponeva la sostituzione dell'articolo 93 della Costituzione, la cui nuova formulazione avrebbe introdotto, dopo la nomina presidenziale del Primo Ministro eletto e relativo giuramento, la nomina di Ministri e Viceministri direttamente in capo al Primo Ministro, titolare altresì di un espresso potere di revoca degli stessi.

Da ultimo, ma non per importanza, l'articolo 8 della proposta di revisione costituzionale in oggetto stabiliva la riscrittura dell'intero articolo 94 della Costituzione, prevedendo l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva. Difatti, il Parlamento avrebbe espresso la sfiducia al Primo Ministro soltanto con approvazione di una apposita mozione motivata che contenesse al suo interno l'indicazione del successore (e votata per appello nominale a maggioranza dei componenti). La mozione di sfiducia costruttiva sarebbe stata sottoscritta da almeno un terzo dei parlamentari e non sarebbe stato possibile porla in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. La nomina del successore avrebbe poi comportato, naturalmente, la revoca del Primo Ministro fino a quel momento in carica con la contestuale decadenza di tutta la compagine ministeriale. Da ultimo, la norma di chiusura del rinnovato articolo 94 della Costituzione stabiliva che, nel caso di dimissioni rassegnate dal primo Ministro, lo stesso non fosse immediatamente rieleggibile.

In buona sostanza, con la Commissione De Mita-Iotti si prosegue sul solco di una maggiore legittimazione del capo di Governo, abbinata a un tentativo di razionalizzazione del sistema parlamentare ottenuto mediante il meccanismo della sfiducia costruttiva.

Ma è con il Comitato Speroni della XII legislatura che sono state elaborate due distinte significative proposte di revisione costituzionale in tema di forma di Governo sulle quali si ritiene di doversi soffermare.

All'esito dei lavori del Comitato, infatti, furono proposte una riforma in senso semipresidenziale "alla francese" (redatta dal Prof. Ciaurro) nonché una riforma volta a rendere elettiva la carica del primo Ministro (redatta dal fautore del neo-parlamentarismo, il Prof. Galeotti). Invero, come si evince dalla lettera di accompagnamento alla relazione conclusiva dei lavori del Comitato, inviata all'attenzione dell'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi 21 dicembre 1994 – e sottoscritta proprio da Francesco Enrico Speroni, Ministro per le riforme istituzionali – il progetto, corredato dalle due proposte menzionate, aveva ad oggetto più ampi temi: a) il rovesciamento dell'impostazione degli articoli 70 e 117 Cost., nel senso di procedere ad una enumerazione tassativa delle materie attribuite alla funzione legislativa dello Stato, mentre tutte le altre sarebbero state automaticamente assegnate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni; b) il rafforzamento della garanzia costituzionale per l'autonomia statutaria, organizzativa, normativa, amministrativa e finanziaria degli enti territoriali, sulla base del principio di sussidiarietà; c) l'autonomia finanziaria e impositiva di Comuni, Province e Regioni; d) infine, l'abolizione del controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi degli enti territoriali.

In questo quadro, dunque, si colloca una prima proposta di revisione in tema di forma di governo, elaborata dal Prof. Ciaurro, e contenete una compiuta virata in senso semipresidenziale sul modello francese. Difatti, il progetto – composto da sei articoli – proponeva di accompagnare l'elezione diretta del Presidente della Repubblica alla sua collocazione alla guida del Consiglio dei Ministri. Difatti, l'articolo 83 della Costituzione darebbe stato modificato anzitutto introducendo l'elezione diretta e a suffragio universale del Presidente della Repubblica, che al primo turno avrebbe richiesto la maggioranza assoluta. Nel caso in cui non si fosse raggiunta tale maggioranza, si sarebbe proceduto, entro i quindici giorni successivi, ad un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati che al primo scrutinio avevano ottenuto il maggior numero di voti. L'elezione del Capo dello Stato così configurata, secondo quanto disposto dall'articolo 2 del progetto di riforma (e modificativo dell'articolo 84 della Costituzione), avrebbe necessariamente richiesto la presentazione, presso la Segreteria della Corte di Cassazione, delle candidature entro i quindici giorni antecedenti alla data di svolgimento dell'elezione. Le candidature, per

la loro validità, avrebbero dovuto essere accompagnate dalla sottoscrizione, a supporto, di almeno cinquantamila elettori, eccezion fatta per i gruppi parlamentari costituiti presso almeno una delle Camere, i quali avrebbero potuto avanzare il nome di un candidato anche senza la sottoscrizione da parte degli elettori. Ai sensi del successivo articolo 3 del progetto, che avrebbe riscritto l'articolo 85 delle Costituzioni e, il Presidente della Repubblica eletto sarebbe rimasto in carica per cinque anni. Da ultimo (rispetto alla figura del Capo dello Stato), l'articolo 4 avrebbe modificato l'articolo 88 della Costituzione stabilendo le ipotesi di scioglimento anticipato della sola Camera dei Deputati (in quanto il disegno di riforma complessivo avrebbe optato per un bicameralismo ove soltanto la Camera dei Deputati sarebbe rimasta elettiva ed il Senato, viceversa, avrebbe rappresentato le autonomie territoriali). Lo scioglimento anticipato sarebbe stato possibile per il Presidente della Repubblica, sentito il presidente della Camera, nel caso di voto di sfiducia al Primo Ministro ovvero nel caso di richiesta di almeno due terzi dei componenti della Camera. Nel caso di scioglimento anticipato, infine, il Presidente della Repubblica sarebbe decaduto automaticamente dal suo mandato e l'elezione del successore sarebbe avvenuta contestualmente alle elezioni della Camera dei Deputati.

Rispetto all'organo esecutivo, invece, gli articoli 5 e 6 del progetto di riforma, proposto in seno al Comitato Speroni dal Prof. Ciaurro, avrebbero modificato rispettivamente le disposizioni contenute negli articoli 92 e 94 della Costituzione.

Il rinnovato articolo 92 prevedeva la nomina e la revoca espressa del Primo Ministro in capo al Presidente della Repubblica e, su proposta del Primo Ministro, la nomina e la revoca dei Ministri e dei Viceministri. Il progetto limitava il numero dei Ministeri, prevedendone un massimo di diciotto. Ma ben più rilevante l'espressa previsione che avrebbe posto al vertice dell'Esecutivo (composto dal Primo Ministro e dai Ministri) il Presidente della Repubblica, il quale però – in deroga e con determinazione dell'ordine del giorno – avrebbe potuto cedere la presidenza dell'organo al Primo Ministro. Infine, un'espressa incompatibilità tra l'ufficio di componente del Governo e di parlamentare.

Il rinnovato articolo 94 della Costituzione, invece, sopprimeva la necessità di un'espressa mozione di fiducia, prevedendo esclusivamen-

te che, entro dieci giorni dalla nomina, il Primo Ministro avrebbe dovuto esporre alla Camera dei Deputati il programma e la composizione del Governo, quest'ultimo tenuto alle dimissioni soltanto nel caso di approvazione, a maggioranza semplice, di una mozione motivata di sfiducia, votata per appello nominare. Restava ferma la previsione sul voto contrario sulle proposte del Governo nonché la modalità e la tempistica di votazione della mozione di sfiducia. Solo nel caso in cui il Primo Ministro si fosse spontaneamente, egli avrebbe dovuto dichiarare e motivare la volontà del Governo davanti alla Camera e, in questo caso, da Primo Ministro dimissionario non sarebbe stato possibile ripresentarsi immediatamente per il conferimento di un nuovo mandato.

Si evince in modo netto la configurazione di un sistema di governo basato sul modello semipresidenziale "alla francese", con diretta legittimazione del Capo dello Stato e condivisione della funzione esecutiva e di indirizzo politico con il Governo nominato.

Su altro fronte, come anticipato, si colloca invece la proposta, sempre in seno al Comitato Speroni, del Prof. Galeotti, con la quale, per la prima volta, si optava per l'elezione diretta del Primo Ministro. Difatti, come si è visto, nelle proposte elaborate dalle precedenti commissioni bicamerali il Presidente del Consiglio (o primo Ministro) era soltanto *designato* dal Presidente della Repubblica o *eletto in sede parlamentare*, ma mai sarebbe stato di diretta espressione del corpo elettorale.

Il progetto in questione, articolato e organicamente strutturato in ben diciotto articoli, avrebbe anzitutto modificato le disposizioni sul Presidente della Repubblica (articolo 85 e ss. della Costituzione) per poi rinnovare le disposizioni sul Governo (articolo 92 e ss. della Costituzione).

Quanto al Capo dello Stato, modificando l'articolo 83 della Costituzione, egli sarebbe stato eletto da un'Assemblea generale della Repubblica composta dai componenti della Camera dei Deputati (anche in questo caso, infatti, l'impianto di fondo sull'assetto bicamerale sarebbe rimasto il medesimo proposto dal Comitato) nonché da un egual numero di componenti, per metà eletti dai vari Parlamenti regionali (peraltro con metodo proporzionale rispetto alla formazione dei vari gruppi) e per altra metà rappresentati dai delegati dei consigli comunali e provinciali, la cui modalità di individuazione sareb-

be stata riservata ad apposita legge ordinaria statale. L'elezione presidenziale sarebbe avvenuta tra i quattro candidati proposti dal Senato della Repubblica (espressione delle autonomie territoriali) a scrutinio segreto e con maggioranza dei due terzi dell'Assemblea.

Peculiare, invece, la modifica dell'articolo 84 della Costituzione, la cui riscrittura avrebbe condotto ad una diversa previsione circa i requisiti soggettivi di eleggibilità alla carica di Presidente della Repubblica, che sarebbe infatti stata riservata esclusivamente ai cittadini che avessero compiuto almeno il cinquantesimo anno di età e, men che meno, che avessero i requisiti per l'eleggibilità a giudice costituzionale (*sic!*).

L'articolo 85 della Costituzione, per come riformulato, avrebbe invece introdotto l'espressa limitazione a un solo settennato del mandato presidenziale nonché un articolato procedimento di individuazione dei quattro candidati da parte del Senato della Repubblica 8indicando tempi stringenti e disciplinando altresì la composizione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea generale della Repubblica).

L'articolo 4 del progetto proposto dal Prof. Galeotti introduceva, per parte sua, delle attribuzioni definite in rubrica "particolari" del Capo dello State tra le quali qui si segnala quella per cui nel caso di impedimento permanente del Primo Ministro o decadenza in caso di voto di sfiducia, egli avrebbe, ai fini di garanzia elettorale, nominato quale Primo Ministro il Presidente del Senato e, su proposta di questo, il solo Ministro dell'Interno. Una procedura piuttosto rigida e, forse, eccessivamente garantista.

Quanto al potere di scioglimento della Camera dei Deputati, la proposta in questione prevedeva anzitutto delle ipotesi di scioglimento "necessario" indicate al rinnovato articolo 94 della Costituzione (e sostanzialmente collegate alla mozione di sfiducia), cui si affiancava la facoltà per il Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente su proposta del primo Ministro e sentiti comunque i Presidenti di entrambe le Camere (non soltanto quello del ramo coinvolto!). Con l'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento si sarebbe determinata l'automatica decadenza del primo Ministro, con contestuale applicazione di apposita disciplina, definitiva di "nomina del Governo di garanzia" prescritta, come si dirà al riscritto articolo 94 della Costituzione. Qualche altra norma, minore rispetto al discorso qui condotto, riguardava la controfirma degli atti presidenziali, nonché la

necessità di maggioranze qualificare per la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica.

Venendo, invece, al cuore della riforma auspicata da Galeotti, l'articolo 10 del progetto (riguardante la rielaborazione dell'articolo 92 della Costituzione) introduceva l'elezione popolare diretta del Primo Ministro, che avrebbe composto il Governo unitamente al Vice Primo Ministro e ai Ministri. Tale elezione diretta, a suffragio universale, sarebbe dovuta avvenire in concomitanza con le elezioni della camera dei Deputati (ma sarebbe stata comunque distinta) e in quella occasione sarebbe stato eletto anche il Vice Primo Ministro.

L'articolo 11 del progetto puntava a introdurre nel Dettato costituzionale l'articolo 92-bis, in base al quale l'elezione del Primo Ministro avrebbe richiesto la maggioranza assoluta dei voti espressi, sulla base di un doppio turno con ballottaggio. Se, difatti, al primo scrutinio nessuno dei candidati avesse raggiunto tale maggioranza, si sarebbe proceduto, entro quindi giorni, ad un secondo turno di ballottaggio tra i candidati più preferenziali al primo turno. Con semplice applicazione del principio di maggioranza, il candidato più votato al secondo turno avrebbe ricoperto la carica di Primo Ministro. Peculiare, però, l'indicazione espressa al secondo comma del neo-articolo di un "sistema elettorale maggioritario" adottato per l'elezione della Camera dei Deputati, che non avrebbe dovuto concludersi prima dell'eventuale secondo turno di ballottaggio previsto per l'elezione del Primo Ministro. L'opzione di Galeotti, dunque, è quella di adottare per la Camera dei Deputati un sistema elettorale basato sul metodo maggioritario.

Quanto all'elezione del Primo Ministro, secondo l'articolo 12 del progetto (che avrebbe introdotto un successivo articolo 92-ter), dieci giorni dopo la chiusura del termine per la presentazione dei candidati nei collegi uninominali per l'elezione della Camera, sarebbe stato possibile presentare le candidature a Primo Ministro, unitamente a quelle a Vice Primo Ministro, con indicazione espressa del contrassegno o dei contrassegni con cui sarebbero state contraddistinte sull'unica scheda di voto. Tali candidature, a differenza della proposta del Prof. Ciaurro, avrebbero potuto essere presentate soltanto da partiti o gruppo politici organizzati, anche in coalizione, che si fossero già presentati con il medesimo contrassegno (o i medesimi contrassegni) con propri candidati per l'elezione della Camera, presentati in almeno due terzi dei collegi uninominali distribuiti in almeno quindici

Regioni. In tal modo, i candidati alla carica di Primo Ministro e di Vice Primo Ministro sarebbero stati, nell'intento del proponente, sarebbero stati espressione condivisa e diffusa della volontà delle forze politiche già organizzate per l'elezione della Camera.

L'articolo 14 del progetto (che avrebbe introdotto, a sua volta, l'articolo 92-quinqueis, successivo al 92-quater dedicato al subentro del Vice Primo Ministro nel caso di morte, dimissioni o impedimento permanente del Primo Ministro) avrebbe disciplinato la non eleggibilità del primo Ministro oltre i due mandati consecutivi, così come avrebbe "sanzionato" con la ineleggibilità anche il Primo Ministro volontariamente dimessosi fuori dall'ipotesi della sfiducia di cui all'articolo 94 della Costituzione. Indicativa, nel contesto dell'epoca, la previsione di un'apposita disciplina di incompatibilità con soggetti detentori di posizioni dominanti o di interessi che, per l'entità patrimoniale o la natura delle imprese gestite o partecipate, avrebbero potuto alterare "oggettivamente" la formazione "genuina" del suffragio o che, in ogni caso, si sarebbero posti in posizione di "attuale o potenziale" conflitto di interessi; ineleggibilità di chiunque, direttamente o indirettamente, fosse detentore del controllo di imprese editoriali o radiotelevisive a diffusione nazionale ovvero di direttori di testate, di giornali-radio e telegiornali a medesima diffusione nazionale.

Quanto all'assunzione dell'incarico da parte del Primo Ministro, secondo il rinnovato articolo 93 della Costituzione, il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto ricevere il giuramento del vertice del Governo e del suo vice entro tre giorni dalla loro elezione. Al Primo Ministro sarebbe spettato il compito di nominare e revocare i Ministri e i Viceministri, con la sostanziale differenza che, mentre i primi avrebbero prestato giuramento nelle mani del Capo dello Stato, i secondi lo avrebbero fatto nelle mani del Primo Ministro.

Da ultimo, per ciò che concerne la sfiducia e l'applicazione pedissequa del principio del *simul... simul...* – in base al quale avrebbe operato la simultanea decadenza del Governo e della Camera elettiva – secondo il riscritto articolo 94 della Costituzione anzitutto, entro dieci giorni dal giuramento, il primo Ministro avrebbe dovuto presentare alla Camera gli indirizzi programmatici del Governo, senza la necessità di ricevere un voto di fiducia. Ferma restando la non decadenza dell'organo esecutivo per il solo voto contrario su una proposta del Governo, sarebbe stato possibile presentare, da parte di almeno

un quarto dei componenti della Camera, una mozione motivata di sfiducia, che non sarebbe stato possibile porre in votazione prima di cinque giorni dalla sua presentazione. Soltanto nei primi due giorni dalla presentazione, poi, sarebbe stato possibile depositare mozioni di sfiducia alternative. In caso di approvazione della sfiducia, il Presidente della Repubblica, pur ricevute le dimissioni del Primo Ministro, ne avrebbe comunque dichiarato formalmente la decadenza, procedendo immediatamente allo scioglimento della Camera dei Deputati, con fissazione delle elezioni per entrambi gli organi costituzionali. Sarebbe scattata qui, ancora una volta, l'ipotesi del Governo di garanzia, poiché il Capo dello Stato avrebbe nominato, al ricorrere delle condizioni appena richiamate, il Presidente del Senato quale Primo Ministro e, su proposta del neo Primo Ministro, anche il nuovo Ministro dell'Interno. La fine della legislatura, nel disegno di Galeotti, sarebbe naturalmente avvenuta, ai sensi dell'articolo 94-bis introdotto in costituzione dall'articolo 18 del progetto, nel caso di mancata approvazione della "questione di Governo" (in sostanza, il meccanismo dell'attuale questione di fiducia).

Da questa lunga rassegna della proposta di revisione della forma di governo avanzata da Galeotti emerge senz'altro la messa in pratica della teorizzazione della sua idea di governo di legislatura, connotata da una capillare modifica del Testo costituzionale ed una serrata disciplina delle procedure, delle modalità e dei tempi di individuazione degli organi costituzionali (sia elettivi, come nel caso della Camera dei Deputati che del primo Ministro, sia di derivazione secondaria, come nel caso del Presidente della Repubblica). In questo non mancando di delineare un sistema elettorale maggioritario e la previsione serrata di una convivenza necessaria tra organo legislativo e organo esecutivo.

2.2. Segue: la bicamerale D'Alema (XIII legislatura) e i saggi nominati dal Presidente della Repubblica Napolitano e dal Presidente del Consiglio Enrico Letta (XVII legislatura)

Il primo progetto che ha elaborato una più compiuta virata in senso semi-presidenziale della forma di governo è il testo elaborato dalla Bicamerale D'Alema.

Il sistema presentato si configurava come un "semipresidenzialismo mite": il capo dello Stato, eletto direttamente con eventuale bal-

lottaggio, non presiedeva il Consiglio dei Ministri e il suo mandato (6 anni) non equivaleva alla legislatura della Camera titolare del rapporto fiduciario (5 anni). Talune formule tipiche della Costituzione francese della V Repubblica² apparivano comunque negli articoli sul Capo dello Stato, primo organo disciplinato dal Testo costituzionale riformato.

I poteri presidenziali non conoscevano, in questo progetto, un ampliamento estremo: in alcuni casi si codificavano poteri emersi nella prassi o astrattamente compatibili con la Costituzione vigente (come la richiesta di parlamentarizzare le crisi o la revoca ministeriale, su proposta del Primo ministro), in altri emergevano addirittura limiti a queste facoltà (come la nomina del Governo *tenendo in considerazione i risultati elettorali*, secondo una formulazione ripresa da un'altra Costituzione "semi-presidenziale", ovvero quella portoghese del 1976). Anche il potere di scioglimento veniva razionalizzato, con limiti ricalcati sul modello d'Oltralpe (come l'impossibilità di sciogliere nel primo anno di legislatura). Ancora, si introduceva formalmente la categoria di atti non sottoposti a controfirma, elencandoli.

L'unica significativa innovazione schiettamente presidenziale era rappresentata dall'obbligo di dimissioni del Governo in caso di elezione del Presidente della Repubblica, obbligo peraltro non previsto nella Costituzione francese e che, codificando la prassi delle dimissioni di cortesia, modificava sostanzialmente la natura di queste ultime, giacché in presenza di tali dimissioni il Capo dello Stato avrebbe potuto sciogliere le Camere, nella speranza di ottenere una maggioranza consonante con il suo orientamento politico.

Questo modello "semipresidenziale mite" verrà poi sostanzialmente abbandonato, sia dalla riforma costituzionale del 2005 (che già pensava al "premierato" e al *simul... simul...* a livello nazionale) sia dalle bozze elaborate dai gruppi di esperti nel 2013.

La "Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali" istituito dal Presidente Napolitano nel 2013 contemplava come ipotesi preferenziale per tre dei suoi membri su quattro il parlamen-

² Art. 65 del Progetto ("Rappresenta l'unità della Nazione e ne garantisce l'indipendenza e l'integrità. Vigila sul rispetto della Costituzione. Assicura il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali"). Cfr. art. 5 della Costituzione francese.

tarismo razionalizzato (cioè l'introduzione della sfiducia costruttiva alla tedesca), mentre un solo membro (il senatore Quagliariello) si dichiarava favorevole al semipresidenzialismo alla francese sottolineando come «l'elezione diretta del Presidente della Repubblica sia più efficace nel fronteggiare la crisi di legittimazione della politica, rafforzando la democrazia, coniugando rappresentatività ed efficienza istituzionale».

Il semipresidenzialismo trovava invece più sostenitori nella Commissione creata dal Presidente del Consiglio Letta, come dimostra la "Relazione finale della Commissione per le Riforme costituzionali". In questo caso, pur non dettagliatamente articolato, il modello sarebbe stato quello francese, con tanto di allineamento dei calendari elettorali e la predisposizione dello stesso sistema elettorale in uso Olttralpe, cioè il sistema maggioritario a doppio turno.

In realtà è a questo modello che la Presidente Meloni si è esplicitamente riferita durante il dibattito sulla mozione di fiducia al suo Governo nell'ottobre 2022, quando propugnava il passaggio da una democrazia interlocuente ad una democrazia decidente.

2.3. Le "grandi riforme" bocciate con i referendum del 2006 (XIV legislatura) e del 2016 (XVII legislatura)

Ed è però significativo ricordare, in questa rassegna dei tentativi di superamento dell'assetto vigente della forma di governo italiana, due momenti in cui le c.d. "grandi riforme" – quella berlusconiana deliberata dalle Camere nel 2005 e quella renziana del 2016 – sono state a un passo da trovare un loro compimento. Tuttavia, le riforma richiamate hanno trovate un ostacolo o, meglio, sono state rigettate in fase di consultazione referendaria *ex* articolo 138 della Costituzione.

Nel merito, la riforma berlusconiana, che complessivamente aveva ad oggetto la modifica non soltanto della forma di governo vigente, ma anche dell'ordinamento regionale e dell'assetto delle garanzie costituzionali, puntava anzitutto a mantenere sì il bicameralismo, ma non più perfetto o paritario, bensì dichiaratamente differenziato, sulla base dell'introduzione, accanto alla Camera dei Deputati (unica coinvolta nel circuito fiduciario con il Governo), un Senato federale della Repubblica. Il tutto, accompagnato da una riduzione del numero dei parlamentari (da 630 a 518 deputati e da 315 a 252 senatori) e

dalla soppressione dei senatori a vita, che sarebbero divenuti “deputati a vita”.

Per ciò che concerne il Presidente della Repubblica, la riforma del 2005, avrebbe modificato la composizione del collegio di elezione della più alta carica dello Stato, prevedendo un'Assemblea della repubblica formata dai componenti dei due rami del Parlamento, dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Giunte delle Province autonome di Trento e di Bolzano nonché dai delegati eletti dal Consiglio o dall'Assemblea regionale. Inoltre, la riforma prevedeva che al quarto e al quinto scrutinio sarebbe servita la maggioranza dei tre quinti e dal sesto scrutinio in avanti sarebbe stata sufficiente quella assoluta. Al netto di ciò, i poteri del Presidente della Repubblica sarebbero stati circoscritti con particolare riguardo alla formazione del Governo e allo scioglimento anticipato delle Camere.

Difatti, quanto alla formazione del Governo, la riforma avrebbe inciso sull'articolo 92 della Costituzione, perseguendo l'obiettivo di traghettare il sistema costituzionale verso il premierato. Difatti, sarebbe stata prevista la candidatura alla carica di Primo Ministro mediante una stretta correlazione con i candidati o con una o più liste di candidati alle elezioni della Camera dei Deputati cosicché la nomina del Primo Ministro da parte del Capo dello Stato sarebbe avvenuta tenendo conto del risultato elettorale³. La nomina dei Ministri, invece, sarebbe spettata al primo Ministro nominato, al di fuori di qualsiasi forma di coinvolgimento del Capo dello Stato, se non per l'atto del giuramento nelle sue mani. Rispetto alla relazione fiduciaria, essa sarebbe stata mantenuta con la Camera dei deputati, anche se sarebbe stato richiesto unicamente un voto sul programma (senza effettivamente menzionare la “fiducia iniziale” oggi richiesta dall'articolo

³ In perfetta armonia con la legge n. 270 del 2005, il c.d. Porcellum, che aveva introdotto l'articolo 14-bis nel Testo Unico per l'elezione della Camera dei Deputati (D.P.R. 361/1957): «Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione» (comma terzo).

94, comma terzo, della Costituzione). Quanto alla sfiducia, infine, al di là del tentativo di introdurre la sfiducia costruttiva, sarebbe stato possibile, su richiesta di un quinto dei componenti della Camera dei deputati, presentare una mozione motivata di sfiducia, la cui mancata approvazione avrebbe prodotto le dimissioni del Primo Ministro. Peculiare, sul punto, la c.d. “clausola antiribaltone”, che avrebbe portato alle dimissioni del primo ministro anche nel caso in cui la mozione di sfiducia fosse stata respinta con i voti determinanti di deputati non appartenenti alla maggioranza emersa con le elezioni.

Da ultimo, la riforma del 2005 avrebbe inciso sul potere di scioglimento anticipato del Presidente della Repubblica, limitandolo ad alcune ipotesi. Anzitutto, su richiesta del Primo Ministro. A ciò si sarebbero affiancati i casi di dimissioni, impedimento permanente del Primo Ministro o di approvazione della mozione di sfiducia ovvero ancora di respingimento della mozione di sfiducia con operatività della clausola “antiribaltone” sopra menzionata. Tra questi casi, tuttavia, solo l’approvazione di una mozione motivata di sfiducia avrebbe portato allo scioglimento automatico della Camera, poiché in tutte le altre ipotesi avrebbe operato la possibilità di presentare, entro i venti giorni successivi, la Camera avesse approvazione una mozione con la quale si sarebbe dichiarato l’intento di voler proseguire nell’attuazione del programma, con designazione di un nuovo Primo Ministro che sarebbe stato nominato dal Presidente della Repubblica (peraltro non escludendo formalmente che si potesse trattare dello stesso Primo Ministro uscente, a seguito magari del ricompattarsi della maggioranza).

Come è noto, tuttavia, questa prima grande riforma fu respinta dal corpo elettorale con il referendum confermativo del 2006, al quale parteciparono il 52,46% degli aventi diritto, di cui a favore della riforma il 38,71% e contrari il 61,29%.

Stessa sorte, come anticipato, è toccata alla seconda grande riforma voluta dal Governo Renzi della XVII legislatura.

La riforma renziana, per parte sua, avrebbe inciso sull’assetto bicamerale, introducendo un Senato di derivazione secondaria estromesso dal circuito fiduciario (solo inizialmente vocato alla rappresentanza delle autonomie territoriali), modificando il procedimento legislativo ordinario e introducendo ipotesi speciali, compreso un procedimento ad hoc per l’adozione in tempi certi di atti legislativi nonché di decreti-legge, modificando l’assetto delle materie di competenza

Stato-regioni, sopprimendo quelle di potestà legislativa concorrente e accentrando quasi tutte le materie in capo ad una potestà esclusiva statale (solo poche e limitate materie sarebbero state riservate in via esclusiva alle Regioni e, in ogni caso, avrebbe operato una clausola di salvaguardia che, per ragioni di unità nazionale, avrebbe consentito al Governo di avocare la competenza statale anche in materie riservate alla potestà legislativa regionale). Accanto a queste modifiche, sul fronte della forma di Governo, la riforma renziana si sarebbe limitata ad alcune piccole modificazioni con riferimento alle maggioranze richieste per l'elezione parlamentare del Presidente della Repubblica nonché prevedendo la revoca espressa della fiducia da parte della Camera dei Deputati e poco altro.

Anche in questo caso, comunque, la riforma fu bocciata al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 alla quale presero parte il 65,47% degli aventi diritto, di cui favorevoli alla riforma il 40,88% e contrari il 59,12%.

2.4. La proposta di legge costituzionale del giugno 2018 a firma Meloni (XVIII legislatura)

La proposta di legge costituzionale del 2018, con prima firmataria l'On. Giorgia Meloni, puntava a introdurre l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, trasformando radicalmente il ruolo del Capo dello Stato rispetto al modello designato in Costituzione. Il Presidente, difatti, sarebbe stato eletto dai cittadini a suffragio universale e diretto per un mandato di cinque anni, rinnovabile una sola volta, e avrebbe assunto il compito di dirigere la politica generale del Governo e presiedere il Consiglio dei ministri, con possibilità di delegare questa funzione al Primo ministro.

La proposta avrebbe attribuito al Presidente anche il potere di nominare e revocare i ministri su proposta del Primo ministro, oltre a prevedere la possibilità di sciogliere una o entrambe le Camere, previo confronto con i loro Presidenti e il Primo ministro stesso, pur imponendo limitazioni per evitare abusi nel periodo immediatamente successivo alle elezioni.

Un punto cruciale, inoltre, sarebbe stato quello dell'introduzione del meccanismo della sfiducia costruttiva: le Camere avrebbero potuto votare la sfiducia solo indicando un candidato alternativo per

il ruolo di Primo ministro, al fine di prevenire crisi politiche senza soluzioni immediate.

Anche il Consiglio superiore della magistratura – non a casa al centro dell'attuale proposta di riforma della magistratura avanzata dal Governo guidato da Giorgia Meloni – avrebbe visto modificata la sua presidenza, affidata al primo presidente della Corte di cassazione, mentre il procuratore generale presso la stessa Corte ne sarebbe entrato a far parte automaticamente.

Infine, la proposta avrebbe richiesto l'introduzione di norme per prevenire conflitti di interesse e garantire equità nelle campagne elettorali e nella presentazione delle candidature.

In sostanza, la riforma, che si è arrestata immediatamente alle battute iniziali della discussione parlamentare, da un lato dichiarava l'intento di rafforzare la stabilità e l'efficacia del sistema democratico italiano, promuovendo una maggiore responsabilità politica del Presidente della Repubblica verso il popolo e un più diretto rispetto del principio di sovranità popolare, dall'altro lato, tuttavia, non risolveva affatto i noti problemi legati alla natura del sistema politico-partitico italiano e spostava gli equilibri di un delicato assetto di rapporti tra vertici istituzionali sulla figura del Presidente della Repubblica. In altre parole, il rischio sarebbe stato quello di rompere l'equilibrio istituzionale del nostro sistema parlamentare, rischiando di concentrare troppo potere nelle mani di un'unica figura, aprendo la strada a potenziali conflitti con il Parlamento, soprattutto nei casi in cui il Presidente e la maggioranza parlamentare appartenessero a schieramenti politici diversi. Inoltre, il ruolo di garanzia e di organo *super partes* che il Presidente dovrebbe svolgere, secondo il dettato costituzionale, sarebbe stato del tutto inevitabilmente compromesso, ben oltre quel che oggi accade (si pensi al "magistero di influenza" in più occasioni richiamato a descrizione dell'agire del Presidente della Repubblica). L'elezione diretta avrebbe reso il Capo dello Stato una figura politica e di parte, minando definitivamente la sua capacità di rappresentare l'unità nazionale e di agire come arbitro nelle crisi politiche. Da ultimo, la proposta si caratterizzava per l'assenza di un modello istituzionale chiaro di riferimento: il passaggio a un sistema presidenziale o semipresidenziale avrebbe infatti richiesto un ripensamento completo della forma di governo, cosa che questa proposta non affrontava in modo sistematico e coerente.

3. La tortuosa strada costituzionale per giungere ad una maggioranza “di legislatura” (anche se ottenuta artificialmente)

Il disegno di legge costituzionale per *l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e per il rafforzamento della stabilità del Governo* (A.S. 935) presentato dal Governo Meloni nell'attuale XIX legislatura prospetta una riforma che occorre ammettere continua nel solco, ampiamente tracciato, per non dire che è del tutto in linea, con lo scopo di provocare un unico voto del corpo elettorale nazionale che serva all'individuazione del Presidente del Consiglio e della maggioranza chiamata a sostenere il Governo da lui guidato. Si prevede, a completamento di questo assetto, lo scioglimento automatico delle Camere nell'ipotesi in cui neghino la fiducia al Governo del Presidente eletto e, dopo che quest'ultimo si sia dimesso o venga sfiduciato, una volta avvicendato da altro Presidente del Consiglio scelto all'interno dell'iniziale maggioranza parlamentare.

Si tratta, a mio avviso, di una specie “attenuata” di *simul stabunt simul cadent*, modalità organizzativa prevista per il governo degli enti locali introdotta nel nostro ordinamento con l'elezione diretta dei Sindaci (legge n. 161 del 1993)⁴ e poi ripresa, per quel che attiene ai Presidenti delle Regioni, dal legislatore costituzionale nel 1999 (legge

⁴ Mi preme segnalare un'esperienza normativa italiana, rimasta una meteora sostanzialmente mai applicata, in cui il legislatore provava a razionalizzare la forma di governo degli enti comunali e provinciali prima che si alimentasse la “sbornia referendaria”. Si tratta della legge n. 142 del 1990, abrogata dalla più nota legge sull'elezione diretta (n. 81 del 1993). Tale legge prevedeva, sì, l'elezione consiliare a maggioranza assoluta del sindaco e del presidente provinciale fra i consiglieri, ma introduceva (art. 37) un meccanismo di sfiducia costruttiva, da approvarsi ancora a maggioranza assoluta, con l'indicazione di nuove priorità programmatiche e l'identificazione integrale della nuova giunta. Lo scioglimento del consiglio era previsto – fuori dai casi di scioglimento decretato *ab externo* da autorità di controllo – nel solo caso di mancata elezione del sindaco o del presidente a seguito di tre tentativi e comunque non oltre sessanta giorni dalla vacanza della carica o dal giorno delle elezioni (art. 34). Purtroppo, questo pregevole tentativo non resisterà ai venti maggioritari che già spiravano sul nostro Paese, che cominceranno a manifestarsi nel referendum del 1991 sulla riduzione del numero delle preferenze e poi deflagreranno con il referendum del 1993 che condurrà all'approvazione del c.d. *Mattarellum*.

costituzionale n. 1), dopo il fallimento della “grande riforma” elaborata dalla Commissione bicamerale D’Alema la quale in tema di superamento dell’attuale forma di governo si era orientata – come visto – verso un semipresidenzialismo definito “temperato” rispetto al prototipo francese. In effetti, immediatamente dopo la stagione referendaria dell’aprile del 1993, nel pieno della crisi che aveva investito il tradizionale sistema politico nazionale e travolto gli stessi meccanismi elettorali di stampo proporzionale utilizzati sino alle elezioni politiche del 1992, l’approvazione del c.d. Mattarellum (leggi n. 266 e 267 del 4 agosto 1993) aveva provato ad aprire la strada alla rigenerazione del nostro sistema politico che sarebbe dovuto passare, in quei complicati frangenti, anche su scala internazionale, proprio da un nuovo meccanismo elettorale prevalentemente maggioritario e dall’affermazione di nuove forze politiche in grado di rivitalizzare lo stesso tradizionale assetto parlamentare.

È noto come fosse considerato un “peccato originale” del nostro sistema di governo cui da sempre si è riservata una speciale ossessione per quella che una volta si identificava con la c.d. “instabilità dei governi”, (da qui nascevano, peraltro, le iniziative di riforme istituzionali che, a partire dagli anni ‘80, avevano condotto alla formazione delle prime due Commissioni bicamerali delle quali si è detto, che puntavano decisamente a proporre una sua migliore razionalizzazione) ignorando totalmente l’assoluta tenuta della maggioranza parlamentare (addirittura la sua sostanziale immutabilità) e che ancora può dirsi avvertita come una scarsa messa a disposizione di strumenti per realizzare l’indirizzo politico espresso dal Governo⁵.

⁵ Il tema, a mio modo di vedere, non ha davvero alcun pregio, se valutato in termini strettamente costituzionalistici e a prescindere da quelli che sono gli esempi che si traggono dalla prassi e che semmai testimoniano l’uso disinvolto da parte del Governo di strumenti che l’ordinamento mette eccezionalmente a sua disposizione (si pensi ai poteri normativi di livello primario). Se, da un lato, in effetti, è logico porsi il problema nel contesto parlamentare dell’individuazione della maggioranza di governo – e di ciò è bene che si faccia carico essenzialmente il legislatore elettorale – è, dall’altro lato, innegabile che la nota flessibilità del sistema parlamentare – e se si vuole la sua debole razionalizzazione – ha contribuito e contribuisce a risolvere più che ad appesantire il funzionamento di un sistema politico che ha come genetica caratteristica, sin dall’avvio dell’esperienza repubblicana, una esasperata tendenza al multipartitismo estremizzato.

3.1. La stagione delle forzature dei meccanismi elettorali sulla natura parlamentare del sistema costituzionale vigente

In realtà, il c.d. Mattarellum, utilizzato da subito, nel 1994, nel 1996, e nel 2001, in virtù del previsto collegamento tra candidati nei collegi elettorali uninominali e liste bloccate chiamate a disputarsi, con metodo proporzionale, i seggi residui (circa un terzo del totale), incentivò senz'altro accordi coalizionali nelle scelte dei candidati comuni da presentare nei collegi uninominali (i due terzi dei seggi) e finì per stimolare naturalmente un andamento bipolare del sistema politico, prima incerto e poi addirittura rigido e nel quale, tuttavia, la guida del Governo divenne un punto *dolens* in assenza di una formalizzazione dell'investitura popolare del Presidente del Consiglio espresso dalla coalizione vincente che, in effetti, poteva legittimamente essere cambiato in via parlamentare così come del resto la stessa maggioranza di supporto all'Esecutivo. Si ricorderanno i dibattiti su questo aspetto seguiti, nella XII legislatura, dopo la repentina crisi del I Governo Berlusconi, alla nascita del Governo Dini, e, nella XIII successiva legislatura, le polemiche che accompagnarono la formazione del Governo D'Alema I e II, dopo la crisi del I Governo "ulivista" di Romano Prodi, polemiche e dibattiti alimentati direttamente dai Presidenti del Consiglio e leader coalizionali individuati *de facto* prima del voto, ma poi sostituiti da altre personalità che non a caso venivano considerate non espressione della volontà popolare e sostenute, a seguito di "operazioni di palazzo", da forze politiche che non si erano presentate come alleate in occasione delle elezioni e che talvolta nascevano direttamente nelle Aule parlamentari, consumando scissioni proprio per entrare o restare nel perimetro della maggioranza governativa (si parlava di "tradimento" degli elettori)⁶. L'obiettivo di

⁶ Sempre muovendosi nell'ottica "neo-parlamentare" che lo ha contraddistinto, Augusto Barbera, appena prima del voto politico che avrebbe aperto la XIII legislatura e guardando in modo sfavorevole alle vicende che avevano condotto al cambiamento del Presidente del Consiglio Berlusconi con il Presidente Dini nonché alla stessa modificazione della maggioranza parlamentare di supporto ai due Esecutivi, aveva suggerito una lettura della legislazione elettorale prevalentemente maggioritaria, allora in vigore, volta a salvaguardare la tenuta della maggioranza uscita dal voto politico così stabilizzando il Governo e il Presidente del Consiglio che ne erano diretta espressione. Barbera sosteneva che, a seguito delle

ottenere un “voto di governo” chiaro e non alterabile per “maneggi” parlamentari (si parlava di “inciuci”) ha rappresentato, ad un certo punto, persino un lodevole obiettivo istituzionale, non imposto dal dettato costituzionale, ma accettato di buon grado da gran parte delle maggiori forze politiche e dai rispettivi leader. Si ricorderà che questo è stato il mantra per tutta la XIV legislatura e le due successive, XV e XVI, tra il 2001 e la fine del 2011, almeno sino all’avvento del Governo Monti e ciò nonostante si fossero manifestati sempre problemi di tenuta della maggioranza parlamentare “uscita” dal voto politico: in effetti, si ebbero due Governi Berlusconi – il II e il III – sempre di centrodestra nella XIV legislatura e, nella XV legislatura, dopo la crisi della colazione di centrosinistra – L’Unione – che aveva condotto alla formazione del Governo Prodi II (in verità con numeri risicatissimi al Senato), si sciolsero le Camere a distanza di soli due anni dal voto politico (2006-2008), ma non vi fu altro Governo.

Già prima del successo elettorale del Movimento V Stelle, come è noto relativo nel 2013 ed “esplosivo” nel 2018, che ci ha allontanato dalla ventennale contrapposizione bipolare, in seguito, all’implosione del centrodestra berlusconiano, come ricordato, nel noto contesto di preoccupazione per lo stato economico-finanziario del paese, del quale molto si è detto, il punto di svolta si è concretizzato con il Governo di larghe intese guidato dal novembre del 2011 sino all’aprile del 2013 dal Senatore a vita Mario Monti, fresco di nomina presidenziale. Il tramonto dell’andamento bipolare del sistema politico italiano ha così prodotto, dopo l’inedita rielezione alla carica di Capo dello Stato di Giorgio Napolitano, nella XVII legislatura il Governo Letta,

modifiche elettorali introdotte con il c.d. Mattarellum sotto la forte spinta referendaria (l’illustre costituzionalista aveva avuto un ruolo di primo piano nei comitati referendari del tempo), si potesse giungere ad una «*Convention of Constitution*» che avrebbe dovuto coinvolgere i leader parlamentari e lo stesso Capo dello Stato assicurando «al Primo Ministro la facoltà di ottenere lo scioglimento delle Camere... nel caso in cui entri in crisi la coalizione che lo ha espresso» (A. BARBERA, *L’ultimo treno prima del voto*, in *La Repubblica*, 8 novembre 1995). Si proponeva, in sostanza, senza giungere ad una modificazione del Dettato costituzionale, in fondo, un’esaltazione della capacità del legislatore elettorale di performare lo stesso livello costituzionale, il che, per qualche tempo, in realtà si è effettivamente provato a fare e forse anche realizzato.

il Governo Renzi e il Governo Gentiloni e, nella passata XVIII legislatura, i Governi Conte I e II e, infine, il Governo Draghi. In tutti questi casi si sono rese necessarie alleanze tra forze politiche non coalizzate tra loro in occasione del voto politico – come pure consentito e persino incoraggiato dai meccanismi elettorali che nel frattempo avevano sostituito il c.d. *Mattarellum* – e sono nati Governi sempre guidati da personalità che in qualche caso neppure avevano un ruolo parlamentare (Renzi, Conte e Draghi) e che certamente non si erano presentati al voto popolare quali capi di una qualche coalizione o di una lista, come pure formalmente richiesto dalla legislazione vigente. Pur non essendo stata realizzata, sul piano costituzionale, la “blindatura” del nesso funzionale tra maggioranza parlamentare e Presidente del Consiglio, l’una e l’altro indicati all’unisono dagli elettorali, è innegabile lo sforzo del legislatore elettorale – non solo con la legge n. 270 del 2005 (c.d. *Porcellum*), ma anche con l’attuale legge n. 165 del 2017 (c.d. *Rosatellum bis*) – di volerla favorire ad ogni costo (mentre costituiva obiettivo dichiarato della riforma renziana, in combinato disposto con la legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), prospettata come mantenimento sostanziale dell’attuale sistema parlamentare). E ciò partendo da formule tendenzialmente in grado di far quadrare i conti, anche a costo di illegittime manipolazioni dei voti realmente espressi dagli elettori, come ad un certo punto ha statuito la Corte costituzionale con le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, e ottenere una maggioranza parlamentare a sua volta accompagnata da un “capo” reso conoscibile al corpo elettorale attraverso la formalizzazione della sua “preminenza” in vista della nascita del Governo, salvo non riuscire nell’intento per la stessa, ineliminabile, imprevedibilità del voto politico (si è già accennato alle elezioni del 2013 e del 2018 in concomitanza del successo riportato dal Movimento 5 Stelle). Ma come viceversa accaduto dopo il voto del febbraio del 2022, con il risultato favorevole alla coalizione di centrodestra e, al suo interno, al partito la cui leader Giorgia Meloni ha potuto assumere la guida del Governo senza alcuna discussione sul punto tra le forze politiche alleate e con il Capo dello Stato Mattarella non interferente rispetto alle scelte proposte nella definizione della struttura governativa. Dal punto di vista tecnico, se il legislatore del 2005 – c.d. *Porcellum* – e del 2015 – c.d. *Italicum* – costruivano attorno al premio di maggioranza l’individuazione di una maggioranza di governo accompagnata dal

suo capo – il che ovviamente deve realizzarsi in entrambe le Camere, circostanza questa che ha creato problemi noti al c.d. porcellum e che perciò voleva essere scongiurata dalla complessiva riforma renziana – l'attuale normativa (c.d. Rosatellum bis) rinuncia a tale strumento già attenzionato dalla Corte e ripropone, come è noto, la stessa logica aggregativa per la ripartizione dei seggi del c.d. Mattarellum: la commistione tra metodo proporzionale (confermando tanto liste bloccate quanto deprecabili pluricandidature) e distribuzione di una quota di seggi – poco meno di un terzo – da assegnare in collegi uninominali con metodo maggioritario. Il che ha sino ad ora, in effetti, incentivato alleanze coalizionali preventive (sia nel 2018 sia nel 2022) tra quelle forze politiche disponibili a stipulare accordi tra loro, pur mantenendo ciascuna forza politica la possibilità di indicare singolarmente il proprio “capo” (a differenza, in verità, di quanto stabilito dalla legge n. 270 del 2005). Il che fa sì che se c'è una coalizione vincente – come accaduto alle ultime elezioni – *nulla quaestio* rispetto all'inevitabile connessione, almeno *ab initio*, tra il capo della forza politica maggioritaria che ascende alla carica di Presidente del Consiglio e il supporto parlamentare della coalizione premiata dal corpo elettorale, mentre se questo risultato non si verifica ciascuna forza politica parlamentare potrà determinarsi legittimamente nelle sue scelte senza dover necessariamente salvaguardare il vincolo coalizionale che ha valenza, al momento, esclusivamente politica e, dunque, contingente. È superfluo ribadire le storture tecniche dei meccanismi elettorali che si sono susseguiti e ritornare sulla, a dir poco discutibile, modalità della ripartizione proporzionale dei seggi stabilita dal c.d. Rosatellum bis, che altera di non poco la distribuzione territoriale dei seggi. Quello che non si discute è che, a Costituzione invariata, il legislatore elettorale ha spinto al massimo grado possibile la sua discrezionalità per ottenere anche a livello centrale un risultato dal quale potesse scaturire una maggioranza di governo – mi verrebbe da dire “purché sia” – intorno ad una personalità esposta al previo giudizio degli elettori.

Alla base di questo interventismo del legislatore elettorale si consuma tuttavia, a mio avviso, un vero e proprio equivoco: l'effettiva capacità di incidenza sulle dinamiche del sistema costituzionale parlamentare vigente della legislazione elettorale. L'equivoco in questione mi pare rappresentato dalla francamente risibile convinzione che sia possibile individuare meccanismi elettorali dai quali possa scaturire

l'affermazione di una maggioranza parlamentare su scala nazionale (e dunque "forzando" anche gli esiti del voto territoriale, cosicché non resta possibile una generalizzata utilizzazione di un sistema maggioritario a collegio uninominale) che dia perciò un immediato supporto ad un governo da subito identificato con il suo capo, totalmente disinteressandosi di quello che potrà poi accadere a seguito di dinamiche interne all'organo parlamentare a proposito di quella indicazione iniziale ed esposta in ogni caso ai rischi di una conferma nel corso della legislatura. Ed ecco allora la nota manipolazione dei sistemi elettorali classici, in particolare mischiando e collegando variamente per la ripartizione dei seggi collegi plurinominali e collegi uninominali alla spasmodica ricerca di alleanze preventive tra forze politiche distinte e destinate a restare tali, ma che tuttavia *ab initio* si coalizzano previamente tra loro all'unico scopo di impedire che possano realizzarsi le condizioni perché altre forze politiche siano in grado di incidere nella formazione *ex post* di maggioranze governative.

Sono egualmente noti i limiti insuperabili posti dal Dettato costituzionale vigente a questa impostazione, in perfetta aderenza, del resto, con il funzionamento di una forma di governo parlamentare, modello flessibile che, a mio avviso, si preoccupa di rappresentare al meglio gli orientamenti espressi dagli elettori laddove sono chiamati a esercitare le loro scelte e, a seguito di quel che emerge da quel voto, di individuare il Governo che potrà esprimere l'indirizzo politico maggioritario mediato dagli organi parlamentari. Certo siamo lontani dal Governo "di legislatura": se guardiamo alla proposta in chiave "neo-parlamentare" di Sergio Galeotti se ne consegue la contestualità dell'elezione del Primo Ministro e delle Camere, ma con modalità autonome e distinte, oltretutto costituzionalizzando il meccanismo maggioritario per l'elezione dei parlamentari e con una rigida applicazione del *simul... simul...* nell'ipotesi di crisi del rapporto tra il Primo Ministro eletto e uno dei due organi parlamentari; se restiamo alla proposta del Governo Meloni, come si dirà, diventa inevitabile constatare la distanza che si crea tra l'elezione dei due organi con l'attribuzione di un premio di maggioranza nella formazione di Camera e Senato per le liste e per i candidati che sostengono il Presidente eletto, a tacere dell'attenuata applicazione del *simul... simul...*

3.2. *La proposta di riforma costituzionale del Governo Meloni (XIX legislatura) e la sua obbligata attuazione per via legislativa*

Questa volta il progetto istituzionale di cui si è detto viene elevato a principio costituzionale modificando la struttura parlamentare dell'ordinamento e riducendo di molto proprio la discrezionalità del legislatore elettorale, pur senza andare nella direzione né del presidenzialismo "nostrano" – quello introdotto, per intenderci, tra il 1993 e il 1999 con riguardo agli enti territoriali – né in quello del semi-presidenzialismo "alla francese" neppure, almeno al momento, nella versione "mite" proposta dalla Commissione D'Alema. Presenta, viceversa, tratti comuni alle riforme costituzionali bocciate nel 2006 e nel 2016 che, in entrambi i casi, non si presentavano come una vera e propria fuoriuscita dal sistema parlamentare, quanto piuttosto come la valorizzazione della scelta compiuta dagli elettori del Presidente del Consiglio e della sua maggioranza parlamentare di riferimento (si è parlato, in effetti, di "premierato" ovvero del Sindaco d'Italia). L'accoppiata Presidente del Consiglio-maggioranza parlamentare da ottenersi contestualmente in entrambe le Camere non sarebbe più l'obiettivo politico-istituzionale cui tendere forzando la natura del sistema parlamentare con il grimaldello utilizzato dal legislatore elettorale (nella cui disponibilità sino ad ora rientra esclusivamente la formazione degli organi parlamentari), ma diventerebbe la forma costituzionale prescelta che impone il conseguimento di un esito elettorale che dia proprio quel risultato nei due sensi. È dunque richiesto, a livello costituzionale, un indispensabile collegamento tra i candidati alla Presidenza del Consiglio e alle liste e/o i candidati alla carica di parlamentare dal quale scaturisce l'ottenimento di un "premio" che garantisca alla Camera e al Senato il 55% dei seggi alle forze politiche che abbiano sostenuto il candidato alla carica monocratica eletto al vertice del Governo. Eletto poiché vittorioso su altri candidati contrapposti per scelta diretta degli elettori e non più nelle condizioni di dover attendere la nomina del Presidente della Repubblica che, invece, continuerebbe a nominare, su sua proposta, i Ministri. È il Governo che nella sua collegialità deve ottenere la sua legittimazione fiduciaria, in assenza della quale è possibile che si giunga ad uno scioglimento immediato delle Camere e alla istantanea vanificazione degli effetti della elezione diretta del Presidente del Consiglio (*sic!*). In ogni caso, a questo punto, si tratta di verificare in che modo potrà essere

eletto il Presidente del Consiglio e come si potranno combinare i due organi – da un lato, il vertice del Governo e, dall’altro lato, le Assemblee parlamentari – che continuano a restare distinti come accade, ovviamente, nelle democrazie occidentali, nelle quali pure talvolta si prevede, in aggiunta all’elezione parlamentare, la diretta e autonoma investitura popolare del Capo dello Stato, che coincide con il vertice governativo. Ma questa è un’altra storia, come ricordato, che non riguarda la riforma Meloni!

L’intervento legislativo attuativo del modello costituzionale illustrato non credo possa consentire un voto disgiunto degli elettori in forza di quel collegamento necessario ampiamente richiamato. Sarebbe oltretutto paradossale e del tutto irrazionale che il premio che assicura il 55% dei seggi fosse assegnato a lista/e minoritaria/e che abbiano ottenuto un risultato inferiore rispetto a quello conseguito da altre che abbiano sostenuto candidati sconfitti nonostante il loro risultato elettorale sia complessivamente migliore rispetto a quello delle liste collegate con il Presidente eletto evidentemente per forza sua propria. È dunque probabile che attraverso nuove regole elettorali si consentirà quello che è attualmente previsto per il voto politico non disgiungibile disciplinato dal c.d. Rosatellum bis: il voto al candidato nei collegi uninominali si estende automaticamente alle liste collegate nei collegi plurinominali. Dunque, estensione del voto presidenziale alla lista o, *pro quota*, alle liste che lo sostengono ed automatica estensione al candidato Presidente del voto indirizzato ad una lista a lui collegato. All’elettore cui non andasse bene quel collegamento, in un senso o nell’altro, non rimarrebbe altro da fare che astenersi dal partecipare. Diventa davvero difficile, in ogni caso, prevedere un’elezione distinta del Presidente del Consiglio rispetto a quella dei parlamentari a lui necessariamente collegati con una doppia scheda. Si potrebbe forse ottenere l’autonoma scelta del corpo elettorale ove si pensasse realmente ad un vero e proprio “trascinamento tecnico” dell’elezione del Presidente sulla composizione degli organi parlamentari e, se mi è consentito, si puntasse decisamente alla loro subordinazione costituzionale nei confronti del Governo. Sarebbe dall’altro canto un modo brutale, ma certo coerente con quello che si considera lo sbocco istituzionale desiderabile, vale a dire l’elezione diretta del capo del governo e della sua maggioranza “servente”. In tal caso, si potrebbe persino ipotizzare – con una soluzione tecnica a metà strada tra il

c.d. Italicum e la legge elettorale della Toscana (legge n. 51 del 26 settembre 2014) – ad un doppio turno per l’elezione del Presidente che non raggiunga una certa percentuale del consenso (si tratta, per entrambi i casi, del 40% dei voti). Quello che è certo è che il 55% dei seggi dovrà essere assegnato ai candidati collegati al Presidente vincente il turno di ballottaggio – eventuale – a prescindere dai voti effettivamente conseguiti dalle liste di supporto in occasione del primo turno (in Toscana – dopo il ballottaggio – il 57,5% dei seggi consiliari deve essere assegnato alle liste collegate al Presidente eletto). Nell’improbabile ricorso a questa impostazione di segno presidenziale sarebbe perciò impedita, sotto il profilo costituzionale, la possibilità prevista dalla legge n. 81/1993 secondo la quale, una volta ottenuta l’elezione al secondo turno dei sindaci nei Comuni maggiori, se le altre liste di supporto ai candidati sconfitti abbiano conseguito il 40% dei voti in occasione del primo turno, non si determina alcun effetto di trascinamento nella composizione del Consiglio comunale a favore delle liste pur collegate al Sindaco eletto (ovviamente tutto questo può verificarsi essendo contemplato il c.d. voto disgiunto per scegliere Sindaco e consiglieri). Tuttavia, l’ostacolo maggiore, sotto il profilo della logica istituzionale sottostante alla riforma costituzionale in questione rispetto ad un vero e proprio “trascinamento” della composizione parlamentare a seguito del voto diretto indirizzato dagli elettori al “solo” Presidente del Consiglio, è rappresentato dalla contemplata possibilità che quella stessa maggioranza sfiduci il Presidente eletto e consenta la nomina di altro parlamentare, appartenente alla coalizione vincente e del tutto estraneo alla competizione elettorale presidenziale. Così stando le cose, è più che probabile che alla fine risulterà eletto – momentaneamente – alla carica di Presidente del Consiglio il candidato collegato in modo simbiotico a liste risultate maggioritarie a livello nazionale e che, alla fine, si potrebbe di molto attenuare il “trascinamento” presidenziale che potrebbe persino essere relativo e non decisivo quanto il voto alle liste (più liste, meglio sarà) che lo sostengono.

L’irrigidimento costituzionale del premio di maggioranza (comunque si arrivi all’individuazione del Presidente del Consiglio, ci saranno liste collegate il grado di ottenere il 55% dei seggi tanto alla Camera quanto al Senato) e soprattutto la *contestualità* delle due elezioni – presidenziale e parlamentare – realizzerebbero, in definitiva,

almeno a mio parere, uno strano modo di superare, nell'ordinamento italiano, il vigente sistema parlamentare. Si introdurrebbe, difatti, un assetto organizzativo assai lontano dal consentire un'elezione diretta e anche del tutto consapevole del Presidente da parte dell'elettorato, posto che si virerebbe verso una ibridazione del sistema parlamentare allo scopo prevalente di individuare *ex constitutione* una maggioranza precostituita, immodificabile nel corso della legislatura sia pure con un "capo" del Governo necessariamente indicato in prima battuta al corpo elettorale e sostituibile, con altro soggetto – ignoto agli elettori – sia pure per una volta in grado di subentrare al suo posto purché si rimanga dentro quel perimetro politico-parlamentare. Se si vuole, può dirsi che si otterrebbe una razionalizzazione del *simul... simul...* che favorisce la tenuta della maggioranza parlamentare che si formerà necessariamente a seguito del voto politico e che non garantisce la permanenza nella carica, per tutta la durata della legislatura, del Presidente che si vorrebbe eletto direttamente.

Altro che presidenzialismo!