

PROGETTI DI LEGGE COSTITUZIONALI C. 1354 BOSCHI E C. 1921 GOVERNO,  
APPROVATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE, DAL SENATO, IN MATERIA DI MODIFICHE ALLA  
PARTE II DELLA COSTITUZIONE

**COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI**  
**AUDIZIONE INFORMALE 31 LUGLIO 2024**

*Prof.ssa Marilisa D'Amico<sup>1</sup>*

SOMMARIO: 1. Premessa: alcune considerazioni sul contesto e sugli obiettivi della riforma – 2. (*segue*) e qualche osservazione sul metodo – 3. Il contenuto della revisione: focus sul “nuovo” rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo – 4. Le novità sui poteri del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica – 5. Riflessioni conclusive fra principi supremi e il convitato di pietra della riforma: la scelta della legge elettorale.

**1. Premessa: alcune considerazioni sugli obiettivi della riforma**

All'esame della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati giungono oggi due diversi progetti di legge costituzionale – sul cui specifico contenuto ci si soffermerà più diffusamente oltre – che presentano una **ispirazione di fondo comune**.

La relazione introduttiva al ddl cost. AS n. 935 – ora diventato AC n. 1921, presentato dalla Presidente del Consiglio dei Ministri e dalla Ministra per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, evidenzia, a tal riguardo, come la progettata revisione costituzionale intenda «offrire soluzioni a problematiche oramai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il “transfughismo” parlamentare», mirando a «consolidare il principio

---

<sup>1</sup> Ordinaria di diritto costituzionale e Prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità di diritti nell'Università degli Studi di Milano.

democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione».

Allo stesso modo, nella relazione al ddl cost AC n. 1354, di iniziativa dell'On. Boschi e altri, si sottolinea l'importanza di «rafforzare la nostra forma di governo al fine di razionalizzarla e metterla al riparo delle troppe distorsioni che sono andate accumulandosi nel corso della vita repubblicana», ulteriormente rimarcando che «la distanza tra gli impegni pre-elettorali di non fare accordi con nessuno e la realtà del giorno dopo è diventata insopportabile e rischia di minare non solo la credibilità delle istituzioni, ma soprattutto la fiducia delle persone verso la politica».

Entrambi i progetti, insomma, si pongono nel solco dei tentativi di revisione costituzionale che si sono susseguiti negli ultimi quarant'anni, perseguendo il comune obiettivo di stabilizzare l'indirizzo politico degli organi elettivi e di assicurare un collegamento più stretto e diretto tra il corpo elettorale e la compagine governativa.

Va aggiunto, per dovere di cronaca, che questo obiettivo è stato già oggetto di due ampie riforme costituzionali, entrambe bocciate dal corpo elettorale: la prima nel 2006, la seconda nel 2016. Ciò, ovviamente, non deve far ritenere, in senso generale, gli obiettivi non condivisi o non condivisibili, ma che le modalità con le quali si sta tentando di realizzarli non abbiano, almeno ad oggi, pienamente convinto.

Ebbene, ciò premesso, a mio avviso, i progetti di riforma su cui la Commissione è chiamata oggi a confrontarsi, anche se per ragioni non del tutto coincidenti tra loro, non sembrano in grado di soddisfare pienamente ed adeguatamente gli obiettivi che si propongono.

Da questo punto di vista, è possibile svolgere alcune considerazioni preliminari, riferibili indistintamente ad entrambi i testi oggetto di dibattito.

La prima è di sistema: sono troppi anni che si pensa di poter affidare alla revisione della Costituzione formale un potere salvifico, come se attraverso interventi di razionalizzazione si potessero risolvere tutti i problemi di inefficienza della nostra forma di governo, problemi che, evidentemente, trovano le proprie più profonde cause in una moltitudine di fattori, che si tende invece ad affrontare in modo eccessivamente semplificato. Non si sta in questo modo dicendo che un aggiornamento della Costituzione nella parte dedicata all'organizzazione dei poteri non serva; piuttosto, pare utile sottolineare il rischio di

enfaticamente i possibili effetti, trascurando di considerare che è il sistema politico a doversi in qualche misura “rinnovare”.

E infatti la semplice elezione diretta del *premier* non può affatto bastare a risolvere i problemi di stabilità ed efficienza della nostra forma di governo, e ciò soprattutto se si tiene conto della Costituzione *materiale*: non tanto, quindi, dei meccanismi per come delineati dal testo, ma per come essi concretamente sono messi in moto dai partiti politici e dalle Istituzioni cui danno vita. I difetti del nostro sistema partitico, principali responsabili della scarsa tenuta delle coalizioni di governo, non verranno probabilmente meno per solo effetto di una riforma che ne eleggerà direttamente “il capo”.

Una ulteriore considerazione attiene alla incongruenza degli strumenti rispetto agli scopi dichiarati. Una incongruenza che fa emergere l'intento vero dei riformatori, o comunque un potenziale effetto collaterale della riforma, ovverossia quello di produrre una disintermediazione della nostra democrazia rappresentativa. E ciò è chiaro anche guardando a ciò che la riforma non fa, e cioè occuparsi di un problema strutturale del nostro parlamento, causa di lentezza e di instabilità: la formula del bicameralismo paritario, che comporta, oltre alla duplicazione dei lavori in sede legislativa, il rischio di una duplicazione delle cause di instabilità dell'indirizzo politico, dato dalla presenza di due camere politiche che reggono paritariamente anche il rapporto fiduciario.

Oltretutto, questa volta soffermandosi sul progetto di iniziativa governativa, se lo scopo *reale* della riforma è consegnare ai cittadini la scelta del Presidente del Consiglio, qualche dubbio potrebbe porre l'aver previsto l'evenienza – ridimensionata dopo le modifiche approvate nell'*iter* in Senato, ma comunque ancora esistente – che *l'eletto* sia sostituito da un *secondo non eletto*. Una evenienza che rischia di segnare uno scollamento proprio tra il voto degli elettori e la formula di governo cui le forze politiche possono poi concretamente dare vita.

Delle due l'una: o la riforma scardinerà definitivamente il modello rappresentativo della nostra Costituzione, con conseguenze però evidenti, come si dirà in conclusione, rispetto ai principi supremi della nostra Costituzione, a partire dall'art. 1, comma 2; oppure rischierà di creare uno iato ancora più forte fra la figura del Presidente del Consiglio e un sistema politico-partitico che dentro il parlamento non fosse disposto a conformarsi pienamente. E le insidie della struttura bicamerale perfetta o paritaria, che questa riforma non prende in considerazione, fanno ipotizzare fin d'ora questo possibile scenario.

Ovviamente, in questa prospettiva, per il ddl n. 1354 di iniziativa dell'On. Boschi e altri, valgono considerazioni diverse: da una parte, infatti, a differenza della proposta governativa, tale proposta sembra presentare una maggiore coerenza interna, nella parte in cui prevede, coerentemente con gli obiettivi dichiarati, che in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri, il Capo dello Stato disponga lo scioglimento anticipato delle Camere; dall'altra parte, però, in questo modo viene a delinearsi una forma di governo modellata sulle esperienze istituzionali regionali e locali che si attaglia difficilmente alla dimensione nazionale; tale sistema, infatti, risulta eccessivamente rigido, imponendo il ritorno al voto a cadenze potenzialmente anche molto ravvicinate tra loro, senza assicurare quella flessibilità necessaria per affrontare tutte quelle sfide – sul versante economico-finanziario, di posizionamento a livello europeo e di politica internazionale in senso stretto – che lo scenario, nazionale e globale, fatalmente impone al decisore politico.

## **2. (segue) e qualche osservazione sul metodo**

Le proposte in discussione sono ispirate, almeno secondo la prospettiva patrocinata ed esplicitata dai rispettivi promotori, «a un criterio “minimale” di modifica della Costituzione vigente» secondo il quale gli interventi di revisione vanno limitati «a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi». Esse, pur toccando soltanto alcuni articoli – precisamente, 7 il progetto governativo e 4 quello di iniziativa parlamentare –, possono potenzialmente stravolgere la nostra forma di governo parlamentare: si decide infatti di concentrarsi soltanto sul rafforzamento del ruolo e dei poteri del Presidente del consiglio, rendendo ancora più marginali ruolo e poteri del Parlamento, ingabbiato in una struttura bicamerale paritaria che non è oggetto di revisione; un Parlamento la cui elezione, peraltro, si vuole in sostanza rendere *funzionale* a quella del capo dell'esecutivo.

Oltretutto, in questo modo, si rischia di alterare lo stesso rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, un rapporto che è costruito secondo regole che assegnano prevalenza agli istituti del primo tipo. Insomma, si può davvero presentare una riforma così congegnata come ispirata a «un criterio minimale di modifica della Costituzione

vigente» quando in realtà essa intende trasformare profondamente principi cardine della nostra Costituzione?

Ma la stessa circostanza che il progetto, a dispetto delle auto-qualificazioni, tutto sia fuorché *mirato* suscita due ulteriori riflessioni.

La prima attiene alle ragioni per le quali non si è investito su una *grande riforma*. Forse perché si ha timore del popolo, dell'evenienza di una bocciatura in sede referendaria laddove *si osi* congegnare una modifica organica della disciplina sulla forma di governo? Ma, a mio avviso, progetti che abbiano questa ambizione non sono affatto preclusi, e soprattutto non bisognerebbe scrivere le riforme sotto dettatura di simili paure. Più in generale, non bisognerebbe scriverle proiettandosi, già nell'atto di elaborarle, al momento della *prova popolare*; peraltro non necessaria, se solo si prestasse attenzione alla *ratio* complessiva dell'art. 138 Cost., che invita anzitutto i partiti a trovare punti di convergenza in sede parlamentare.

La seconda considerazione è che non ci sarebbe in realtà nulla di male a discutere e scegliere a questo punto di cambiare davvero la nostra forma di governo, pensando a un modello però dotato di una propria coerenza interna, magari già adottato e sperimentato da altri Paesi, come quello semipresidenziale francese o presidenziale americano. Discutere sulle implicazioni di differenti modelli alla luce della nostra Costituzione, come attuata oggi, e dei problemi della nostra democrazia, consentirebbe di far emergere opzioni più chiare e più leali nei confronti anche del corpo elettorale al quale la legge di riforma costituzionale venga eventualmente sottoposta.

### **3. Il contenuto della revisione: focus sul “nuovo” rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo**

Un altro profilo problematico, che accomuna i due progetti di riforma costituzionale all'esame della Commissione, è legato alla presentazione di una serie di novità che investono il rapporto di fiducia che lega Parlamento e Governo.

Nel progetto di revisione di iniziativa governativa AC 1921, si vuole configurare un Presidente del Consiglio, eletto direttamente dal popolo, che è tenuto a presentarsi, insieme con gli altri ministri, vale a dire come Governo complessivamente inteso, per ottenere la fiducia, ai sensi dell'art. 94, primo comma, Cost., che rimane immutato. Come sappiamo,

quando il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia, il Parlamento vota su una mozione «motivata», che può limitarsi ad un generico rinvio a tutto il programma oppure, come era intenzione originaria dei Costituenti, consistere in un documento più specifico nel quale siano anche sottolineate le priorità, per il Parlamento, nell'ambito del programma presentato (si può decidere, ad esempio, di concentrarsi su una riforma specifica, come quella fiscale o quella previdenziale, su scelte in tema di ambiente, come interventi a favore delle energie rinnovabili o al contrario, la reintroduzione del nucleare...). E se la fiducia del Parlamento, espressa nella mozione «motivata», non rispondesse per intero al programma idealmente votato dai cittadini con l'investitura del Presidente del consiglio, a quali aspetti quest'ultimo dovrebbe attenersi? Al programma elettorale oppure al programma di Governo messo a punto nel passaggio parlamentare?

Ulteriore elemento di criticità, a mio avviso, è dato anche dalla contemplata possibilità che, nel caso di mancata fiducia iniziale, il Presidente della Repubblica sia costretto a «rinnova[re] l'incarico» (questa è la dicitura del testo «nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo») al Presidente eletto e che soltanto nel caso di una seconda bocciatura, lo stesso Presidente della Repubblica proceda allo scioglimento delle Camere. Presentandosi una seconda volta dinanzi alle Camere, inoltre, il Presidente del Consiglio potrebbe essere indotto non già solo a cambiare la squadra di governo, ma a cambiare anche qualche profilo del programma risultato *sgradito* al Parlamento, per poterne ottenere finalmente la fiducia. Il che, però, potrebbe ulteriormente dilatare la distanza tra indirizzo politico votato dal corpo elettorale e indirizzo politico certificato in Parlamento.

Una ipotesi come questa rende, a mio avviso, più plausibili i dubbi che avanzavo prima, e cioè che si possa ipotizzare uno iato fra il programma elettorale del Presidente del Consiglio e quello politico del Governo su cui venga chiesta la fiducia e che ci possa essere un ulteriore momento di confronto politico che rischierebbe di indebolire l'investitura del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale.

In parole più semplici, l'indirizzo politico dell'esecutivo sarà quello scelto dagli elettori che hanno conferito un voto al premier oppure sarà quello, eventualmente dissonante, concordato da Governo e Parlamento?

Anche il progetto n. 1354 incide sul rapporto di fiducia – attraverso la modifica dell’art. 94 – sulla base di una logica diversa, che è ben espressa nella relazione di presentazione del testo: «il rapporto di fiducia, in forza dell’elezione diretta e della contestuale elezione delle Camere, si intende instaurato implicitamente. Ciò non esime il Governo dal presentarsi alle Camere per illustrare il proprio programma».

Da questo punto di vista, tale previsione apparerebbe coerente con un modello in cui il Presidente del Consiglio è eletto direttamente dai cittadini e nel quale la fiducia iniziale, appunto, è da ritenersi implicita da parte delle Camere; ribadisco però che la struttura bicamerale paritaria del Parlamento, non toccata dalla riforma, potrebbe costituire un grosso ostacolo nel momento in cui in Parlamento si trovassero forze non omogenee e incapaci di sostenere in modo unitario il programma del Presidente del consiglio. Vero è che ciò succede molto spesso anche oggi, e proprio per questo è altissimo il rischio che l’assetto materiale del quadro politico-partitico possa avere la meglio sulle finalità di una riforma costituzionale che lo voglia razionalizzare dall’alto e toccando solo l’apice del Governo.

#### **4. Le novità sui poteri del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica**

Nella riforma costituzionale di iniziativa governativa, si prevede che il Presidente del Consiglio abbia un mandato di durata quinquennale; sia rieleggibile consecutivamente per non più di due legislature (elevabili a tre, se «nelle precedenti abbia ricoperto l’incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi»); che debba ricevere l’incarico di formare il primo Governo della legislatura; disponga del potere di proporre la nomina e la revoca dei ministri; e che *possa determinare – attraverso le proprie dimissioni volontarie – lo scioglimento anticipato delle Camere.*

Rispetto a questo punto è utile soffermarsi solo su un profilo specifico, e cioè sulla possibilità che «per una sola volta durante la legislatura» al Presidente del Consiglio eletto, nel caso di crisi di governo, possa subentrare un parlamentare, a condizione che appartenga alla stessa maggioranza del Presidente eletto. Questa norma è stata inserita proprio per evitare i cosiddetti ribaltoni e per non irrigidire o rafforzare troppo i poteri del Presidente

del Consiglio con la formula del *simul stabunt simul cadent* (questa formula, invece, come in parte anticipato, caratterizza il diverso progetto n. 1354).

Nella sua proposta, in altre parole, il Governo non ha voluto attribuire un'arma ulteriore al Presidente del Consiglio eletto, oltre all'investitura diretta e, cioè, quella di *ricattare* il Parlamento e la sua maggioranza con lo scioglimento anticipato ogniqualvolta questi non fossero in sintonia con le sue decisioni.

Come sappiamo, la previsione che incide su questi meccanismi è stata oggetto di un profondo cambiamento: la versione originaria, che prevedeva un (solo) secondo Presidente non eletto, aveva suscitato molte perplessità, dal momento che sembrava indebolire moltissimo la figura del Presidente del Consiglio eletto e sembrava trasformare questo secondo Presidente non eletto in un Presidente potenzialmente molto più forte del primo (eletto), lasciando anche un ampio spazio di discrezionalità al Capo dello Stato. Nella versione approvata in Senato a seguito degli emendamenti del Governo, i poteri del Presidente del Consiglio vengono rafforzati, nel senso che viene previsto lo scioglimento delle Camere di fronte a una revoca della fiducia approvata dal Parlamento con mozione, prevedendo, almeno in questo caso la regola del *simul stabunt simul cadent*, mentre, nel caso delle dimissioni, rimane comunque nelle mani del Presidente del consiglio eletto il potere di proporre lo scioglimento o di continuare la legislatura.

L'ipotesi di un secondo Presidente (non eletto) rimane allora affidata alla volontà dello stesso Presidente eletto (che può *non proporre* lo scioglimento), o nel caso di morte, impedimento permanente o decadenza. Questa ipotesi è stata ulteriormente ridimensionata alla luce di un emendamento del Governo (n. 7900) che è stato proposto in Aula e poi effettivamente approvato in data 13 giugno 2024, in base al quale, nel caso di dimissioni “(...) *il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora il Presidente del Consiglio eletto non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio*” e “*Nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio*”.

Le modifiche intervenute, affidando anche se in modo un po' contorto, al Presidente del Consiglio eletto il potere di scioglimento e limitando moltissimo il "ruolo politico" del Presidente della Repubblica nel caso di crisi di governo, indubbiamente rendono più coerente la proposta di riforma costituzionale ad alcuni degli obiettivi che ci si era proposti: lasciare al Presidente eletto quasi completamente la possibilità di chiedere lo scioglimento e limitare al massimo i poteri discrezionali del Capo dello Stato avrebbe una sua coerenza, nella logica dell'investitura, pur prestandosi a tutte le obiezioni di sistema già esposte prima.

Spostandoci ora sul versante dei poteri del Presidente della Repubblica, va rilevato che nella relazione introduttiva al ddl cost. AS n. 935 – ora AC 1921 si sottolinea l'importanza di «preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale».

Una parte molto consistente dell'opposizione e anche parte della dottrina temono, a tal riguardo, che l'introduzione del premierato, che determina l'obbligo per il Presidente della Repubblica di nominare *quel* Presidente del Consiglio eletto, incida profondamente sui poteri di questa figura chiave di garanzia del nostro sistema costituzionale.

È chiaro che un'investitura popolare diretta azzererebbe gli spazi di mediazione e di intervento del Capo dello Stato in questa fase, ma dobbiamo ricordare che già oggi è in realtà così, perché quando i Governi sono presieduti da leader politici che in qualche modo siano stati *indicati* dagli elettori e siano sorretti da coalizioni che hanno vinto in maniera chiara le elezioni, come è accaduto nel 2022, l'effetto che ne deriva è proprio un ridimensionamento dell'influenza *lato sensu* politica del Presidente della Repubblica. In questa evenienza, risultati elettorali espliciti non potrebbero certo giustificare la nomina di una persona diversa da quella che sia politicamente emersa dal voto.

Differente è, invece, il ruolo del Presidente della Repubblica quando siamo di fronte a crisi di governo e, a maggior ragione, come è successo in alcuni casi anche recenti, quando la politica non è in grado di esprimere una personalità che coaguli le forze politiche in un Governo: in questo caso la nostra Costituzione prevede che l'arbitro diventi, sia pure temporaneamente, anche giocatore, rivestendo un ruolo più attivo e discrezionale.

Tuttavia, la riforma in discussione non incide altro che sulla formula di elezione del Presidente del Consiglio, che viene investito del ruolo direttamente dal popolo, comportando di conseguenza l'obbligo per il Capo dello Stato, dopo le elezioni, di

nominare *quel* Presidente del Consiglio. Ma come si è già detto, per quanto riguarda la nomina dei Ministri, rimane invece intatta la formula oggi prevista all'articolo 92 Cost.: «su proposta del Presidente del Consiglio». Nulla impedirebbe, allora, al Presidente della Repubblica di verificare che la lista dei Ministri sia *consona*, come è già successo in alcuni casi della nostra storia costituzionale, e sotto questo profilo la riforma manterrebbe intatto il ruolo del Capo dello Stato.

È vero, infatti, che il Presidente del consiglio eletto godrà di una investitura autonoma, rispetto alla quale il Presidente della Repubblica non potrà esercitare alcun tipo di discrezionalità; tuttavia, lo stesso Presidente della Repubblica non viene formalmente escluso dalla formazione e dalle vicende politiche del Governo. In particolare, allo stato attuale del dibattito in Parlamento, il Presidente del Consiglio non potrà nominare e revocare direttamente i Ministri, che continueranno ad essere formalmente nominati, ma anche revocati – e questa è la novità che emerge dal testo per come modificato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato – ancora dal Presidente della Repubblica, «su proposta» del Presidente del Consiglio.

E in effetti già oggi, come detto, sia pure in casi estremi, è accaduto che il Presidente della Repubblica abbia voluto condividere alcuni cambiamenti nella lista dei Ministri proposta dal Presidente del Consiglio. Tutto questo non avviene nel sistema britannico, al quale questo progetto sembrerebbe ispirarsi, dal momento che è lo stesso *Premier*, investito dal voto popolare, che sceglie i Ministri e li cambia, così rispondendo direttamente al corpo elettorale delle proprie scelte.

Quindi, pure eletto direttamente, per il Presidente del Consiglio poco cambierà nella sostanza se nella scelta dei Ministri dovrà continuare a *fare i conti* con il Presidente della Repubblica così come nella ipotesi, speculare, della loro eventuale sostituzione. Va aggiunto allora che nelle pieghe di queste vicende si potrà capire, alla luce della prassi, se la riforma sia davvero in grado di incidere in modo positivo sulla qualità “democratica” del Paese.

Nel testo di riforma, attraverso l'art. 1, viene soppressa inoltre la figura dei senatori a vita nominati finora dal Presidente della Repubblica, ma dobbiamo ricordare che il Parlamento ha già votato una legge costituzionale che, nel ridurre il numero dei parlamentari, ha specificato che quello di cinque è da considerarsi il numero massimo dei senatori a vita di nomina presidenziale, così precludendo interpretazioni estensive – per la verità scarsamente utilizzate – della disposizione costituzionale che permettevano a ogni

Presidente di nominare fino a cinque senatori. Insomma, il sistema si è già diretto verso una riduzione di queste figure e, sia pur indirettamente, della discrezionalità esercitata dal Presidente della Repubblica nell'atto di individuarle. In questa prospettiva, non mi pare che, oggi, la totale sottrazione di questo al Presidente della Repubblica possa costituire un problema.

Va, inoltre, osservato che, nell'ipotesi, pensata per essere residuale ma comunque verificabile, di dimissioni, laddove il Presidente del Consiglio eletto non chiedesse di sciogliere le camere, il ruolo del Presidente della Repubblica sembrerebbe recuperare la propria centralità. Infatti, sarebbe sempre il Presidente della Repubblica a verificare se, nell'ambito della stessa maggioranza di Governo, ci siano le condizioni per conferire nuovamente l'incarico allo stesso Presidente dimissionario o ad altro parlamentare, nell'ambito della maggioranza.

Il progetto di riforma, dunque, non sembra ridimensionare completamente il ruolo del Presidente della Repubblica.

Va anche ricordato che il Presidente della Repubblica al quale molti hanno timore di rinunciare oggi non è quello formalmente espresso dal testo costituzionale, ma il risultato di decenni di interpretazioni, prassi, trasformazioni del sistema partitico e politico, e che tutto ciò, allora, suggerisce di non enfatizzare troppo queste preoccupazioni, proprio perché il *Presidente che sarà* potrà dirlo, ancora una volta, solo il concreto vivere delle istituzioni, non il dato meramente testuale.

## **5. Riflessioni conclusive fra principi supremi e il convitato di pietra della riforma: la scelta della legge elettorale.**

Venendo ad alcune considerazioni conclusive, giova ricordare che, come ha limpidamente affermato la Corte costituzionale «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al

procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (cfr. sentenza n. 1146 del 1988).

In questa prospettiva, ragionando sui principi della nostra forma di governo e sulle regole che presidiano l'equilibrio complessivo dei poteri, è possibile affermare, con riguardo soprattutto al progetto di iniziativa governativa, che esso, accanto al carattere non lineare e confuso di alcune sue previsioni, presenta profili potenzialmente confliggenti con i principi supremi della nostra Costituzione.

Il primo principio costituzionale che entra in tensione con le proposte di modifica presentate dal governo è proprio quello di ragionevolezza, sotto il profilo della relazione fra le finalità della disciplina, in sé contraddittorie, e gli strumenti, inadatti, con i quali si vogliono perseguire le stesse finalità.

Abbiamo inoltre problemi di coerenza del testo, che a loro volta si riflettono sulla ragionevolezza della riforma nel suo complesso. Presentata come una riforma mirata, essa si presta a voler trasformare profondamente la forma di governo italiana, apparentemente senza volerla stravolgere. Ma il testo è pieno di insidie e a mio sommo avviso non certo adatto a rispondere ai problemi della nostra forma di governo dopo settantasei anni di storia repubblicana.

Una insidia interna al testo "governativo" è contenuta nell'art. 8, comma 2 (Norme transitorie), il quale subordina l'applicazione della riforma alla "data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere". Nel caso, dunque, non si trovasse un accordo sulla legge elettorale, il testo costituzionale, eventualmente approvato e confermato in sede referendaria, non vedrebbe mai la sua applicazione. Sulla legge elettorale, oltre a non essere ancora state fatte proposte in Parlamento, troviamo una indicazione, a mio avviso preoccupante, nello stesso testo di riforma, e cioè nell'art. 5, che modifica l'art. 92, introducendo un comma 3 che recita: "La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche".

Si tratta di una pagina bianca, che però contiene molte "trappole": non è chiarito quale sistema elettorale si prediliga, quante saranno le schede elettorali, come agirà il collegamento fra Presidente del consiglio, liste e candidati collegati al Presidente.

Il riferimento al “premio” sembrerebbe orientare nella scelta verso un sistema proporzionale, ma nulla di più. Se si confermasse questa opzione, però, rimarrebbero confermati tutti i dubbi che esprimevo nella parte iniziale, alla luce della permanenza di un sistema bicamerale paritario, dove entrambe le Camere sono partecipi del rapporto fiduciario. Il “premio” all’interno di un sistema partitico frammentato, alla luce di una legge elettorale che non intenda perseguire la semplificazione del quadro partitico, come era successo con il “Porcellum”, dichiarato incostituzionale nella sent. n. 1 del 2014, garantisce i numeri per governare, ma non la stabilità e la coerenza parlamentare, soprattutto dove ci siano due Camere a votare e/o revocare la fiducia. Si parla genericamente di un “premio nazionale”, ma nulla impedisce, per ora, che si formino comunque nelle due Camere maggioranze diverse. Purtroppo, la storia costituzionale anche recente ha dimostrato come le situazioni più inverosimili possano accadere e per questo le regole costituzionali dovrebbero essere ispirate a coerenza. Del resto, la scelta tutta italiana per modelli elettorali “misti” pare proprio provocare situazioni non chiare e una costante incoerenza fra finalità perseguite e strumenti utilizzati nelle decisioni in materia elettorale.

Rispetto alle scelte elettorali, inoltre, sappiamo che, a partire dalla sent. n. 1 del 2014, il giudice costituzionale è diventato l’arbitro di qualsiasi scelta parlamentare, scelta che deve essere ispirata ad alcuni criteri dettati dalla Corte, come quello dell’equilibrio fra principio di rappresentatività e principio di governabilità che ha già condotto la Corte a ritenere incostituzionali sistemi troppo distorsivi (sia nell’assegnazione del Premio, sia per il meccanismo del ballottaggio) o nei quali si perda il collegamento fra voto dell’elettore ed eletto (come quelli con liste troppo lunghe).

Ricapitolando, il “convitato di pietra”, e cioè la legge elettorale rischia davvero di paralizzare l’attuazione della riforma, esponendola all’incertezza della decisione in materia, non facile, e della valutazione, direi scontata, da parte del giudice costituzionale.

E se, alla fine, si optasse per un sistema elettorale “misto”, con scarse capacità conformative del sistema dei partiti al nuovo quadro costituzionale, non vi è chi non veda come lo scollamento fra un Presidente del consiglio eletto direttamente e i partiti che lo sostengono costituisca una ipotesi più che immaginabile. Ed è proprio nelle pieghe di questo scollamento che i difetti tecnici della riforma sopra evidenziati, potrebbero condurre a un funzionamento difettoso della nostra forma di Governo, cambiando poco o addirittura peggiorando la situazione attuale.

Rispondendo alle domande poste in sede di Audizione sugli strumenti utilizzabili per riformare o migliorare il sistema dei partiti, posso soltanto sinteticamente affermare che ci sono strumenti di tipo diverso: indubbiamente la scelta per un sistema elettorale che semplifichi, come un sistema maggioritario a turno unico o doppio turno o un sistema proporzionale con una clausola di sbarramento possono aiutare i partiti a muoversi in una direzione meno disgregatrice; possono inoltre immaginarsi rimedi di tipo diverso, come l'utilizzo di strumenti nuovi, di consultazione diretta delle persone, anche con l'aiuto dei nuovi strumenti tecnologici, sia a livello Parlamentare, ma soprattutto nella vita quotidiana dei partiti. C'è un capitolo importante della vita costituzionale del nostro Paese, purtroppo atrofizzato anche dalla Corte costituzionale, quello delle consultazioni referendarie, importanti perché di grande coinvolgimento su temi che toccano le persone e anche di occasione per i partiti per confrontarsi su contenuti più ampi. Insomma, non esiste una ricetta, ma tanti strumenti collegati fra di loro che rispondono a un principio, quello della partecipazione di tutte e di tutti. Ridurre invece il modello costituzionale alla richiesta ogni 5 anni di eleggere "un capo", per non pensarci più, rischia di far tramontare in modo definitivo il modello costituzionale saldamente piantato sull'art. 49 Cost. che affida ai partiti politici il compito alto di "concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale".

Dopo le discussioni e tutti i progetti di legge costituzionale che si sono succeduti ormai da quarant'anni, possiamo comunque concludere, questa volta riferendoci più in generale anche al progetto n. 1354, che la Seconda Parte della Costituzione, volutamente imperfetta e imprecisa, delinea una struttura che, almeno se si rimane nel recinto della forma di governo parlamentare, rimane la migliore, se messa a confronto con le ipotesi di cambiamento che si sono via via elaborate nel corso degli anni. Io stessa ho creduto che, cambiando sistema elettorale o anche la seconda parte della Costituzione, si potessero migliorare la condizione delle istituzioni in Italia, ma, più passano gli anni, più mi convinco della saggezza del mio Maestro, Valerio Onida, quando diceva che non era tanto la Costituzione scritta a dover essere cambiata, ma il modo di interpretarla da parte delle istituzioni politiche e della stessa società italiana. E ci ammoniva, giovani e meno giovani, dal rifuggire dalla scorciatoia, semplicistica, e illusoria, di poter cambiare le cose con un tratto di penna, soprattutto quando questo tratto di penna fosse usato per toccare aspetti centrali dell'architettura costituzionale.

