

Audizione alla Commissione Affari Costituzionali 6 agosto 2024

Prof. Francesco Palermo

Ordinario di Diritto Pubblico Comparato – Università di Verona
Direttore dell'istituto di studi federali comparati – Eurac Research, Bolzano

Per i limiti di tempo e la minore interazione data dal collegamento da remoto mi limito a due domande semplici e fondamentali che dovrebbero interrogare il legislatore della revisione costituzionale:

1. qual è l'obiettivo della riforma?
2. qual è lo strumento migliore per conseguirlo?

Lo scopo è capire se l'obiettivo è chiaro, se è legittimo e se gli strumenti proposti dai progetti di legge costituzionali siano i più adatti. Nel diritto costituzionale il metro della qualità di uno strumento è la sua rispondenza al principio di proporzionalità, cioè lo strumento migliore è quello che meglio combina la massima efficienza e la minore invasività (esattamente come in medicina).

Il **primo** punto è di rapida e semplice trattazione. La relazione al ddl costituzionale n. 1921 di iniziativa del Governo (Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica), approvato in prima lettura dal Senato il 18 giugno 2024, afferma fin dall'inizio che “La presente proposta di revisione costituzionale ha l'obiettivo di offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare”.

L'obiettivo è evidentemente legittimo ed è chiaro. Lo sono anche sul piano giuridico gli aspetti di contorno, come l'abolizione dei senatori a vita, l'obbligo che il Presidente del Consiglio sia un parlamentare e la cd. norma anti-ribaltone, per quanto si discuta molto delle sue possibili conseguenze politiche, nelle quali però non entro.

Il problema si pone sulla **seconda** domanda. L'elezione diretta con premio di maggioranza è lo strumento migliore (più proporzionato) per conseguire lo scopo? Ammesso che la diagnosi di instabilità sia corretta (e scientificamente nulla dimostra che non lo sia), lo è anche la terapia? E – visto che non esistono cure senza effetti – quali conseguenze può avere la terapia proposta?

L'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio cambia radicalmente la forma di governo, ma anche questo (al di là delle valutazioni politiche) rientra di per sé nei

limiti della discrezionalità costituzionale. In altre parole, il semplice fatto di eleggere direttamente il Presidente del Consiglio, per quanto rappresenti un unicum a livello mondiale, rientra tra le scelte organizzative disponibili al legislatore della revisione costituzionale, non andando, di per sé, a incidere sulla forma di Stato, ossia sui caratteri indefettibili della costituzione, cambiando i quali si andrebbe a modificare l'assetto del rapporto tra potere e cittadini.

Il punto cruciale è il **modo** in cui si svolge questa elezione e le sue conseguenze. Il testo governativo prevede un premio di maggioranza. Il testo del proposto nuovo art. 92 c. 3 Cost., come modificato durante l'esame del Senato, prevede che “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”.

La presenza di un **premio di maggioranza** costituzionalmente garantito è essenziale al funzionamento del sistema. In sua assenza, potrebbe darsi il caso di un Presidente del Consiglio eletto che non dispone di una maggioranza parlamentare, facendo venir meno lo scopo della riforma. È quanto accaduto in Israele quando questo sistema si è brevemente sperimentato in un'unica legislatura: mancando il premio di maggioranza, la previsione dell'elezione diretta è risultata certamente meno invasiva rispetto al modello parlamentare, ma anche meno efficace, tanto da essere risultata controproducente. Comprensibilmente il pdl Boschi ed altri (AC 1354) non lo prevede esplicitamente, per non distorcere eccessivamente il principio della rappresentatività e non risultare eccessivamente invasivo, però un premio di maggioranza è elemento essenziale per il funzionamento del modello. Che sia legittimo o meno dipende dalla sua configurazione (la Corte costituzionale ha fornito indicazioni precise sul punto, per quanto nel quadro della costituzione attuale, e i parametri potrebbero variare con una costituzione riformata in senso meno pluralistico), e la strada per costruirlo in modo legittimo è molto stretta.

Al di là delle difficoltà di quadrare il cerchio con un premio di maggioranza che rispetti il principio di rappresentatività (è un ossimoro, ma il diritto a volte trova soluzioni impensabili – la tutela delle minoranze linguistiche invece è sacrosanta ma non può che significare deroga per partiti rappresentativi di minoranze, che poi è uno solo), è sul premio che occorre operare la valutazione di **proporzionalità**. Una valutazione da fare per ora al buio, in assenza di un testo di legge elettorale, anche solo in bozza. Ma che comunque si basa sulle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, non solo nella sua giurisprudenza sul punto (in specie la sent. 1/2014, ma anche ad es. 270/2005 e naturalmente 35/2017), ma nella sua assai più abbondante e consolidata giurisprudenza sul principio di proporzionalità (ad es. 220/1995, 227/2010, e prima 368/1985,

14/1987, 446/1988, 826/1988, 1130/1988, 487/1989, 330/1990, 467/1991, 264/1996, 160/1997, 34/1999, 190/2001, 234/2001, 185/2003, 14/2004, 7/2005, 401/2007).

È appena il caso di ricordare che la costituzione, laddove preveda maggioranze qualificate, indica delle soglie basse, perché la ratio era la collaborazione tra le forze politiche in un quadro presuntivamente proporzionale, che quindi non bloccasse l'azione di governo e nel contempo obbligasse ad andare (magari solo di poco) oltre il perimetro della maggioranza occasionale. La sola eccezione è la legge di amnistia e indulto, che, non a caso non nella versione iniziale ma dopo la modifica del 1992, richiede i 2/3 dei membri di entrambe le camere (art. 79 c. 1). In tutti gli altri casi basta una maggioranza dei 3/5, ossia **del 60%**, ad es. per l'elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare a partire dal terzo scrutinio (art. 3 l. cost. 2/1967) e per i membri laici del CSM (3/5 dei componenti e dal secondo scrutinio 3/5 dei votanti: art. 22 l. 195/1958). Per l'elezione del Presidente della Repubblica dopo il terzo scrutinio basta addirittura la maggioranza assoluta (art. 83 c. 3 cost.), che nel progetto governativo scatta dopo il sesto (art. 2 – quindi c'è consapevolezza del problema, ma allungare le sedute non lo risolve di certo).

Basta inoltre la maggioranza assoluta per la revisione della costituzione. Anche i pareri per le nomine alle autorità indipendenti sono disponibili da parte di maggioranze qualificate “facilmente” raggiungibili.

Il punto è dunque il seguente: nel momento in cui una maggioranza assoluta del Parlamento (di quantificazione ancora incerta) deriverà automaticamente dall'elezione del Presidente del Consiglio, da tale elezione dipenderà anche la possibilità di eleggere gli organi di garanzia e la stessa revisione della costituzione.

Si tratta di una torsione significativa del sistema parlamentare, a mio avviso problematica sul piano della proporzionalità, dunque della scelta dello strumento con il migliore rapporto tra invasività ed efficacia. Detto altrimenti: si va molto oltre lo scopo dichiarato (la garanzia della stabilità dell'esecutivo) e si invade il campo delle garanzie costituzionali. Per superare il problema si potrebbe in parallelo prevedere un rafforzamento delle maggioranze per queste nomine, rendendo indispensabile un accordo tra maggioranza e opposizione anche in presenza delle distorsioni alla rappresentatività introdotte dal premio di maggioranza. Ad esempio prevedendo maggioranze dei 2/3 per tutte le nomine, o per la revisione costituzionale, o comunque soglie più alte delle attuali.

Ci sono modi meno invasivi e dunque più in linea con il principio di proporzionalità per ottenere l'obiettivo della stabilità? Sì, e sono stati affinati e sperimentati da un centinaio d'anni: si chiamano **razionalizzazione della forma di governo parlamentare**. Tra i principali strumenti si possono ricordare, in particolare:

- la fiducia presunta (non si capisce perché l'art. 7 del pdl governativo preveda comunque la fiducia iniziale, stante l'investitura popolare),
- la sfiducia costruttiva,
- il rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio all'interno del Governo (potrebbe determinare la politica del governo anziché soltanto dirigerla, art. 95 c. 1 cost.),
- il potere di scioglimento in capo al Presidente del Consiglio (come in Svezia e in Gran Bretagna, dove lo si è reintrodotta nel 2022 dopo averlo tolto nel 2011),
- le corsie preferenziali per i disegni di legge governativi,
- le regole sui gruppi parlamentari a partire dalla cancellazione del gruppo misto,
- la differenziazione delle funzioni tra le camere.

Molti ordinamenti hanno introdotto forme semipresidenziali, in diversi casi con una prevalenza anche forte del Presidente della Repubblica all'interno dell'esecutivo. Si tratta di una razionalizzazione ancora più forte e che comunque non varca la soglia di predeterminare la composizione della maggioranza assoluta del Parlamento vincolandola all'elezione del Presidente. Si può favorire politicamente la formazione di una maggioranza "presidenziale" in Parlamento, come si è fatto in Francia nel 2002 con la riduzione da 7 a 5 anni della durata del mandato presidenziale per collegare temporalmente l'elezione di Presidente e Assemblea nazionale, ma un conto è favorire, un altro è assicurare.

In definitiva, senza premio di maggioranza l'elezione diretta del Presidente del Consiglio non funziona, con il premio la composizione del Parlamento è determinata dal Presidente eletto, e questa maggioranza trova nella condizione o assai vicina alla condizione di poter determinare la composizione di tutti gli organismi di garanzia.

Questo è anche il motivo per cui non è corretta l'analogia che viene talvolta posta tra il cd. premierato e il sistema in vigore nelle regioni (a dire il vero, con l'eccezione di due: Alto Adige e Valle d'Aosta, non a caso strutturalmente votate al mantenimento del pluralismo per la presenza di minoranze linguistiche). Nelle regioni l'elezione diretta del Presidente con premio di maggioranza è meno problematica perché i Consigli regionali non eleggono il Presidente della Repubblica, i giudici costituzionali, i membri laici del CSM, le autorità indipendenti, oltre ad avere un'attività legislativa molto più ridotta rispetto al Parlamento.

Se la diagnosi è corretta, la terapia proposta non è da ritenere la più adatta allo scopo. È però ancora possibile correggerla per far convergere obiettivo e strumenti.