

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2024

Data: 6 febbraio 2024

Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*

di Maria Agostina Cabiddu – Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso il Politecnico di Milano

TITLE: Maximum minimalism with Regime’s shifting. Notes on the sidelines of the so-called “premierate”

ABSTRACT: Con l’elezione diretta del Presidente del Consiglio, l’Italia si prepara a un vero e proprio cambio di regime: non più una forma di governo parlamentare ma un’inedita versione di “premierato”, con legittimazione popolare diretta e sostegno di una maggioranza parlamentare garantito da meccanismi antiribaltone e premio elettorale. Pochi gli articoli formalmente incisi, solo in apparenza, dal momento che ruolo e poteri del Parlamento e del Presidente della Repubblica non sarebbero più gli stessi così come, in mancanza di correttivi, cambierebbe pelle il sistema delle garanzie costituzionali e, con esso, l’equilibrio fra le diverse parti della Costituzione.

With the direct election of the Prime Minister, Italy is preparing for a real regime change: no longer a parliamentary form of government but an unprecedented version of “premierate” with direct popular legitimation and the support of a parliamentary majority guaranteed by anti-rebuttal mechanisms and an electoral bonus. Few articles are formally affected, only in appearance, since the role and powers of the Parliament and the President of the Republic would no longer be the

* Rielaborazione dell’audizione tenuta in data 5 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica. Testo chiesto dalla Direzione. Testo chiesto dalla Direzione.

same, and, in the absence of corrective measures, the system of constitutional guarantees would change its skin and, with it, the balance between the different parts of the Constitution.

KEYWORDS: Governo; Elezione diretta; Parlamento; Presidente della Repubblica; Legge elettorale; garanzie costituzionali; Government; Direct election; Parliament; President of the Republic; Election law; Constitutional guarantees

SOMMARIO: 1. L’etichetta: l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. – 2. ... e il prodotto: quale democrazia? – 3. Il *de profundis* del parlamentarismo. – 4. Il rafforzamento della stabilità del governo. – 5. Per un pugno di dollari: la neutralizzazione del Presidente della Repubblica e l’abolizione della nomina dei senatori a vita. – 6. La costituzionalizzazione del premio

1. L’etichetta: l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri

Secondo quanto si legge nel Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 del 3 novembre u.s., il d.d.l. n. 935 “*introduce un meccanismo di legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, eletto a suffragio universale con apposita votazione popolare che si svolge contestualmente alle elezioni per le Camere, mediante una medesima scheda. Si prevede, inoltre, che il Presidente del Consiglio sia eletto nella Camera per la quale si è candidato e che, in ogni caso, sia necessariamente un parlamentare*”. In realtà, il testo uscito dal Consiglio non è lo stesso che arriva alla firma del Presidente della Repubblica per l’autorizzazione: nel tragitto da Palazzo Chigi alle Camere, passando per il Quirinale, qualcosa cambia¹ e, in particolare, cade l’inciso “*mediante una medesima scheda*”, che aveva immediatamente suscitato le perplessità della dottrina, non fosse che per il palese contrasto della prospettata votazione in blocco² di Presidente

¹ Qualcuno, applicandosi al gioco, ha trovato almeno 3 differenze testuali e una aggiunta. Quanto alle prime, oltre a quella segnalata nel testo, si afferma ora: a) Che il premio di maggioranza “garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere” e non più “il 55 per cento dei seggi nelle Camere”; b) Che se cade il Premier eletto il mandato si può affidare “a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto” e non più “a un altro parlamentare eletto in collegamento al Presidente eletto”. Infine, all’art. 94, si aggiunge: “Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere” (A. CELOTTO, *Le rettifiche del presidenzialismo*, in *La Stampa*, 20 novembre 2023).

² Di “voto fuso” ha parlato G. TARLI BARBIERI, Intervista a Radio radicale, *Il ddl di riforma Costituzionale sul premierato*, in https://www.youtube.com/watch?v=uj2ig_V0AUo.

del Consiglio, Camera e Senato con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 1/2014, nella parte in cui censura il sistema delle liste bloccate lunghe previsto dalla legge elettorale scrutinata (il c.d. Porcellum), che “ferisce la logica della rappresentanza” perché “alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno dell’indicazione personale dei cittadini” e il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti non si costituisce correttamente e direttamente, finendo per contraddire “il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all’art. 48 Cost”³.

La mutazione della delibera governativa⁴ riguarda, a ben vedere, anche il titolo, che originariamente recava “*Introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia* (disegno di legge costituzionale)” per diventare, in itinere, “*Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 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*”, formula decisamente più accattivante che parla direttamente all’elettore anche nella prospettiva di un eventuale referendum, come a prefigurare il quesito. Chi non vorrebbe scegliere da chi farsi rappresentare e chi preferirebbe un governo esposto a ogni stormir di foglie a uno avente il tempo e la forza necessari per realizzare il suo programma?

Come ogni domanda suggestiva, il (nuovo) titolo scommette sulla scarsa propensione dei più ad analizzare quanto viene proposto per preferire le scorciatoie che permettono di ottenere dei giudizi pronti all’uso, lavorando sulla percezione piuttosto che sulla corretta informazione dell’elettore/cliente; senonché, come afferma la Suprema Corte, occupandosi di un caso di frode in commercio, “una etichettatura che non fornisce informazioni adeguate, precise e corrette sulle caratteristiche del bene acquistato sicuramente truffa il consumatore e svaluta, squalifica e svilisce le qualità del prodotto. Occorre, invece, che sia garantita la libertà di ognuno di individuare, tra la molteplicità di prodotti che il mercato offre, quello che, previa attenta e consapevole valutazione, soddisfa maggiormente i propri gusti o le proprie aspettative”⁵ ed è appena il caso di osservare che, se questo vale, a tutela del consumatore, per il commercio dei pistacchi di Bronte, a maggior

³ V. Corte cost., n. 1/2014, 5.1 del Cons. in diritto.

⁴ Sui risvolti del mutamento, v. E. CATERINA, *Sulla misteriosa sparizione della “scheda unica” dal ddl costituzionale sul “premierato”*, in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2023/12/04/sulla-misteriosa-sparizione-della-scheda-unica-dal-ddl-costituzionale-sul-premierato/>.

⁵ Cass. pen., sez. III, n. 19093/2013.

ragione dovrebbe valere quando a dover essere tutelato è l'elettore al quale si comunicano i programmi politici e, più ancora, quando si mette mano alla Costituzione.

2... e il prodotto: quale democrazia?

A leggere l'etichetta, il primo ingrediente del d.d.l. è quello della legittimazione diretta del capo del Governo, che si precisa⁶ essere democratica, come a suggerire, da un lato, che l'attuale formula (rappresentativa) forse propriamente democratica non è e, dall'altro, che sarebbe ora di chiudere il cerchio della disintermediazione: i partiti, con buona pace dell'art. 49 della Costituzione – e, a maggior ragione, gli altri corpi intermedi –, non servono (più) e, anzi, forse sono proprio questi la causa dell'ormai siderale distanza fra governanti e governati, dimostrata anche dal progressivo crescere dell'astensione. All'evidenza, una semplificazione, che cavalca spregiudicatamente il processo di delegittimazione della “casta”⁷ – di cui, *ça va sans dire*, gli *underdog* non fanno parte –, che ha investito inizialmente i politici, quindi le strutture di partito e gli organi della rappresentanza, fino a toccare, più in generale, tutti gli apparati istituzionali.

Peraltro, lasciando da parte i messaggi subliminali, per provare ad analizzare quel che invece direttamente si comunica, sarebbe innanzitutto necessario precisare a quale dei molti possibili significati ci si riferisce quando si usa il termine “democrazia”⁸. Si dice democrazia diretta, ben sapendo che il fascino – o, se si vuole, l'inganno – della stessa intesa come autogoverno riposa sull'assunto della capacità di ciascuno di sapere (fare), meglio di chiunque altro, ciò che è bene per sé⁹. Che si tratti di un'ipotesi indimostrata e indimostrabile lo avevano capito gli antichi greci, che, significativamente, dando il nome all'invenzione, non ricorsero alla radice ἀρχή – che invece si ritrova in parole come monarchia, anarchia, etc. – ma a Κράτος, il potere, che, di per sé, non esige – per chi lo detiene – alcuna giustificazione, neanche quella, appunto, del (saper) governare: chi ha il potere (che sia uno, molti o tutti) comanda e tanto basta.

⁶ V. Comunicato di Palazzo Chigi.

⁷ Secondo la terminologia ormai invalsa dopo il successo dell'inchiesta di G.A. STELLA – S. RIZZO, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, 2007.

⁸ Sulla polisemia del termine, v. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991.

⁹ *Amplius*, F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020.

Ciò detto, la proposta secondo cui “*Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. Le votazioni per l’elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente*” non può tuttavia essere ascritta alla categoria dell’autogoverno e/o della democrazia diretta, che, secondo i classici, è la vera democrazia¹⁰ ma che, per essere tale, è esercitata dal “popolo adunato”, cioè chiamato a “deliberare sulla piazza pubblica”, tanto che la legge non approvata dal “popolo in persona” deve ritenersi nulla¹¹.

Non è, ovviamente, a questo tipo di democrazia che fa riferimento il testo in esame: la democrazia dei consigli, il tesoro perduto della tradizione rivoluzionaria¹², infatti, non è e non può essere compatibile con le società complesse, dove ogni forma di governo e ogni tecnica di decisione comportano *necessariamente* una mediazione, a cominciare dal sistema dell’informazione (ivi compreso, naturalmente, il web, quando non il dark web), dei gruppi organizzati, dei movimenti e, ovviamente, dei partiti¹³: sono questi, ultimi, infatti, che – per tacer d’altro – dispongono dell’agenda politica (solo in minima parte determinata dal basso), chiedono il voto per ottenere un mandato, si fanno interpreti della volontà popolare, la manipolano e la adattano, costruendo o inseguendo il consenso.

Insomma, la sovrapposizione tra elezione del Presidente del Consiglio e democrazia diretta è, più che un’illusione ottica, un buon esempio di frode, sicché, per un’elementare esigenza di pulizia concettuale, l’affermazione secondo cui si intenderebbe sostituire all’attuale “partitocrazia” (sarebbe più corretto dire: democrazia rappresentativa) una democrazia diretta, dev’essere bandita, per la semplice ragione che questa non appartiene alla dimensione del reale: un sogno o un incubo¹⁴, comunque irrealizzabile nelle moderne società complesse e plurali, si badi: non solo e non tanto per ragioni tecnico/logistiche, che ben potrebbero essere superate dall’affermarsi in ogni

¹⁰ La “*pure democracy*” di Madison, che Sieyès definiva a sua volta come “*véritable démocratie*”, secondo cui quell’esercizio “diretto” della sovranità si risolveva “nel deliberare sulla piazza pubblica”, in assenza – per un verso – di significativi intermediari che si frapponevano fra il decisore e la decisione mentre il “*concours médiat*”, invece, “*désigne le gouvernement représentatif*”. Pertanto, “*la différence entre ces deux systèmes politiques est énorme*”.

¹¹ Secondo il pensiero del teorico della democrazia diretta, J.J. Rousseau, in questo non dissimile dal suo principale critico B. Constant.

¹² Così, H. ARENDT, *On Revolution*, trad. it, Milano, 1983, 247 ss.

¹³ V. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Padova, 1957, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Milano, 1972, p. 372-373; nonché N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, ora in ID., *Teoria generale della politica*, Torino, 1999, p. 426-428.

¹⁴ V. F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit.

ambito degli strumenti digitali, bensì per ragioni di ordine concettuale, posto che la democrazia, per come auspicata e immaginata dai nostri Costituenti, non può essere ridotta alla mera conta dei voti né la vita delle istituzioni può trascorrere nel continuo interpellato del corpo elettorale¹⁵.

Dunque, per chiudere su questo primo punto, si può dire che le due proposte all'esame del Parlamento in nessun modo intendono con ciò attribuire al popolo maggior potere, quanto piuttosto glielo sottraggono, limitando al momento del voto l'esercizio di partecipazione alla determinazione della politica nazionale: una concezione riduzionistica della democrazia, che si sostanzia e si esaurisce nel momento dell'investitura plebiscitaria del Capo, chiamato a governare per cinque anni senza che neanche il rappresentante, tanto meno i rappresentati, possano interferire se non a costo di pregiudicare la stabilità del governo e con essa, immediatamente (nel caso della proposta 830) o, in modo più bizzarramente articolato (d.d.l. 935), anche quella del Parlamento.

Muovendosi nel solco della retorica del "sindaco d'Italia" e del "bisogna sapere la sera stessa delle elezioni chi governerà per i successivi cinque anni", le due proposte mirano insomma a convincere (*rectius*: costringere) il *demos* a far le cose per bene, compiendo il gesto rivoluzionario senza rompere neppure un vetro.

Qualche articolo e la vecchia Costituzione non sarà più la stessa: basta legare – e qui sta il nucleo di entrambe le proposte e, in particolare, di quella governativa – le sorti del Parlamento a quelle del Governo (fine della forma di governo parlamentare) e togliere al Presidente della Repubblica il potere – che qualcuno dice essere ultroneo¹⁶ – di risolvere le crisi, individuando in Parlamento altre possibili maggioranze.

Al fondo, una concezione, già declinata, in una prosa decisamente più elegante, da un giurista, esteta reazionario, incline al sacro e affascinato dai gesti carismatici, secondo il quale «lo Stato governativo è provvisto, più che di un *ethos*, di un *pathos*; (pone) termine alle discussioni senza fine dello Stato legislativo parlamentare e (riconosce) un valore giuridico positivo al decisionismo della

¹⁵ Sotto questo profilo, il rinvio obbligato a N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984.

¹⁶ Secondo il Presidente del Senato, "c'è una Costituzione materiale ormai che attribuisce" al Capo dello Stato "poteri più grandi di quelli che originariamente la Costituzione prevedeva e un'elezione diretta del presidente del Consiglio potrebbe ridimensionare l'utilizzo costante di questi ulteriori poteri, ridimensionarli non eliminarli". "Sarebbe un atto di salute per la nostra Costituzione - osserva - non un atto di debolezza, perché lascerebbe ai presidenti della Repubblica quei compiti che i padri costituenti vollero in larga parte e che i presidenti hanno dovuto meritoriamente allargare nel tempo per supplire alle carenze della politica, tra le quali quella della necessità della politica di difendersi dalla durata troppo breve dei governi" (così, I. LA RUSSA, nel suo incontro con la stampa parlamentare per il tradizionale scambio di auguri per le feste, in https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2023/12/18/premierato-la-russa-ridimensionati-al-capo-dello-stato-i-poteri-non-previsti-dalla_4ee6bf87-ac4c-49cb-a19d-e7b5dabfa1f8.html).

disposizione prontamente eseguibile. Qui vale il detto: “il meglio al mondo è un comando”¹⁷... questo si chiama parlar chiaro!

3. Il *de profundis* del parlamentarismo

Risulta insomma evidente che l’obiettivo cui guardano sia la proposta del governo che il d.d.l. n. 830 non è quello dichiarato di restituire lo scettro al sovrano quanto piuttosto quello di cancellare il modello rappresentativo-partecipativo di democrazia, quale oggi conosciuto, sul presupposto della sua inadeguatezza rispetto alle esigenze del tempo presente. Sul che (sul problema) – si badi – si può persino concordare, stante il perdurare della crisi che da decenni attanaglia il sistema e, in particolare i rapporti fra Parlamento e Governo, con i corollari della razionalità strumentale, dell’avanzata di quelli che Leopoldo Elia chiamava elegantemente “centrismi pragmatici”, del perdurante trasformismo.

Tuttavia, altro è riconoscere la malattia, altro e diverso condividere il rimedio.

Lungo i tornanti della storia, siamo evidentemente a una nuova fase di un’epoca – quella delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni¹⁸ – che, attraversato il secolo breve¹⁹, si prolunga nel nuovo millennio, con mutazioni e varianti in continua evoluzione, la cui diagnosi non sembra ammettere le eccessive semplificazioni, cui si è accennato e che continuano a guardare alla “razionalizzazione” dell’assetto costituzionale dei poteri costituzionali dalla limitata prospettiva della governabilità o, se si preferisce, della *governance*²⁰, partendo dal presupposto – dimostratosi del tutto inadeguato e irrealistico – che basti cambiare il meccanismo di legittimazione formale e concentrare i poteri nelle mani di uno/a solo/a affinché l’organismo complessivo ritrovi forza, pretermettendo le ragioni di

¹⁷ C. SCHMITT, *Legalità e legittimità* (1932), trad. it. in *Le categorie del politico*, Bologna, 1972,

¹⁸ Secondo la nota formula di C. SCHMITT, *Le categorie del “politico”* (1929), trad. it., Bologna, 1972, 167 ss.

¹⁹ E. J. HOBBSBAWM, *Il secolo breve, 1914-1991*, trad. it., Milano, 2014.

²⁰ “Come è noto, il concetto di *governance*, elaborato con riferimento all’organizzazione di impresa, è stato trasposto al campo delle istituzioni politiche. Esso è ideologicamente neutro, o meglio è neutro dal punto di vista delle ideologie politiche, poiché l’ideologia che lo sorregge è semplicemente quella del massimo rendimento delle decisioni in un quadro di razionalità tecnica (meglio: postulato come tale), quali che siano siffatte decisioni. Il *leader* non è colui che è *legittimato* da procedure democratiche nelle quali l’elettore assume, secondo criterio, posizioni personali e responsabili, ma colui che riesce a *essere percepito come legittimato*: obiettivo che può essere conseguito operando nel procedimento elettorale con tecniche di *marketing* politico.” (così S. STAIANO, *Settant’anni. Storia e sorte della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 11/2018).

contesto e le concause, a iniziare dalle trasformazioni politiche e sociali che si sono scaricate dapprima sulla legge e quindi sull'idea stessa della rappresentanza politica.

Quest'ultima costituisce, d'altra parte, il tratto essenziale o, se si vuole la vera novità della Costituzione, che già all'art. 1 declina la sovranità popolare in termini tali che essa non può più ridursi alla sola delega, ma esige il completamento e perfezionamento dei procedimenti decisionali pubblici, attraverso adeguati strumenti di partecipazione popolare.

Un'esigenza manifestata chiaramente non solo dalla dottrina²¹ ma anche dal giudice delle leggi, ogniquale si è trovato a giudicare della legittimità costituzionale di premi di maggioranza in contrasto con i principi secondo cui il voto è libero, personale ed eguale, ma anche, per es., – come ha ricordato in audizione la prof.ssa de Pretis²², ex vice-presidente della Corte costituzionale –, ogni volta che ha affrontato il tema della tutela delle minoranze e, in particolare di quelle linguistiche.

Se dunque la nostra è una democrazia da tempo malata occorre domandarsi se la cura finora somministrata, che si potrebbe definire un vero e proprio accanimento terapeutico a base di massicce dosi di verticalizzazione del potere, leggi elettorali costituzionalmente illegittime (deputati e senatori non eletti ma nominati, premi di maggioranza palesemente od occultamente – come nel caso dell'attuale “Rosatellum” – abnormi²³) e continui attacchi agli organismi di garanzia, si sia dimostrata efficace. Basti pensare a come, lungi dal semplificare, la camicia di forza del maggioritario e del bipolarismo abbia finito per produrre maggiore frammentazione: partiti e movimenti si sono moltiplicati, fino a diventare partiti personali, non più forti di quanto non lo siano i loro propri leader.

Stupisce allora che, ancora una volta, si accollino alla Costituzione le colpe che sono invece, ormai all'evidenza, innanzitutto proprie della classe politica, che forse dovrebbe pensare a rinnovare se stessa, a partire da una seria riflessione sulle cause della crisi della rappresentanza, che

²¹ “E veramente il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la parte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere.... Non già che abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)”, così C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 10.

²²https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/428/533/Prof.ssa_DePRETIS.pdf.

²³ Sul punto, L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201803_691.pdf), ma v. anche E. BRACCO, *Il Rosatellum e il gioco dei resti*, in <https://lavoce.info/archives/author/emanuele-bracco/>. Per i rapporti tra legge n. 165/2017 e legge n. 51/2019 si rinvia, invece, a L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito ai d.d.l n. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari”*, in http://www.giurcost.org/studi/trucco_audizioneSenato_LeggeElettorale.pdf.

– come osservato da tempo – non riguarda solo il fronte del rappresentante ma anche quello del rappresentato.

Il punto è che la rappresentanza politica, quale ricevuta dalla tradizione dello stato di diritto ottocentesco, serviva a rilevare e a dare voce a interessi ben definiti - quelli dei proprietari, della classe operaia o del ceto medio, etc. –, sicché i parlamenti dovevano riflettere i rapporti di forza presenti nella società. Con l'avvento dello stato pluriclasse l'effetto specchio è divenuto sempre più precario perché più difficile risulta elaborare i diversi interessi in una sintesi collettiva, come dimostra anche il progressivo degenerare dei partiti da luoghi di mediazione in stanze di contrattazione.

E però è proprio da lì che bisognerebbe ripartire, ossia dalla riforma e dalla rivitalizzazione dei partiti politici, per dare finalmente attuazione all'art. 49 della Costituzione²⁴. Se poi si volesse davvero riconoscere il giusto ruolo alla sovranità popolare - invece di ingessare ulteriormente il sistema, legando l'esistenza del parlamento a quella del governo – bisognerebbe innanzitutto modificare la legge elettorale, eliminando, per esempio, le liste bloccate e il voto congiunto, in forza del quale l'elettore esprime un unico voto, valevole tanto per il candidato nel collegio uninominale quanto per la lista plurinominale, con l'assorbimento del primo nel secondo e un improprio travaso di voti, in aperta violazione dei principi costituzionali della libertà, dell'eguaglianza e della personalità del voto²⁵.

Né vale insistere sull'inefficienza del parlamento, con la ricorrente polemica contro la “*clasa discutidora*”²⁶, buona solo a giustificare lo straripamento di poteri dell'esecutivo e l'involuzione

²⁴ V. recente, in tal senso, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, Bologna, 2023 ma v. anche, per una riflessione sui partiti nel clima delle più recenti leggi elettorali, G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2017 e S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni cost.*, 2023, pag. 293.

Peraltro, sul punto, sono attualmente all'esame del Parlamento, il ddl S. 207 - Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e i movimenti politici per la piena attuazione dell'articolo 49 della Costituzione e il ddl S. 549 - Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di disciplina dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti, dell'attività politica, delle campagne elettorali, delle forme di contribuzione e della trasparenza dei bilanci e dei rendiconti.

²⁵ Una previsione estranea alle precedenti leggi e, in particolare al cd. *Mattarellum*, secondo cui per l'elezione della Camera l'elettore disponeva di 2 schede mentre per quella del Senato scorporava per la parte proporzionale i voti utilizzati per eleggere i candidati uninominali maggioritari.

²⁶ J. DONOSO CORTÉS, *Saggio sul cattolicesimo, il liberalismo e il socialismo* (1850).

democratica che interessa ormai da tempo il nostro Paese²⁷, costituzionalizzando gli abusi finora perpetrati per spostare definitivamente il baricentro del sistema dalla centralità del Parlamento alla preminenza del Governo. Niente di più lontano dalla democrazia diretta, naturalmente, ma anche, a ben vedere, dall'idea di democrazia *tout court*, di per sé una convivenza fondata sul dialogo e non sull'organizzazione aziendale, che “non dà al popolo il governo più abile, ma crea ciò che il governo più abile è spesso incapace di creare: diffonde in tutto il corpo sociale un'attività inquieta, una forza sovrabbondante, un'energia, che non esisterebbero mai fuori di lei e che, per poco che le circostanze siano favorevoli, possono produrre meraviglie”²⁸.

Con il che, è appena il caso di precisare, non si fa l'elogio del disordine ma piuttosto della libertà dell'agire politico in democrazia, come continuo tentativo di raggiungere, attraverso il confronto e il dibattito pubblico, quanto di meglio la singola situazione permette: un'impresa certo estenuante e tuttavia l'unica capace di “produrre vicende e storie, che insieme formano la fonte da cui scaturisce il significato che illumina l'esistenza umana”²⁹.

²⁷ “In una democrazia i cittadini godono di diritti individuali, ma l'insieme dei cittadini è dotato di un impatto politico solo dal punto di vista quantitativo (si seguono le decisioni della maggioranza). Per l'Ur-Fascismo gli individui in quanto individui non hanno diritti, e il Popolo è concepito come una qualità, un'entità monolitica che esprime la Volontà Comune. Dal momento che nessuna quantità di esseri umani può possedere una volontà comune, il leader pretende di essere il loro interprete. Avendo perduto il loro potere di delega, i cittadini non agiscono, sono solo chiamati, *pars pro toto*, a giocare il ruolo del Popolo. Il Popolo è così solo una finzione teatrale. Per aver un buon esempio di populismo qualitativo, non abbiamo più bisogno di Piazza Venezia o dello Stadio di Norimberga. Nel nostro futuro si profila un populismo qualitativo Tv o Internet, in cui la risposta emotiva di un gruppo selezionato di cittadini può venire presentato e accettato come la Voce del Popolo. A ragione del suo populismo qualitativo, l'Ur-Fascismo deve opporsi ai 'putridi' governi parlamentari. Una delle prime frasi pronunciate da Mussolini nel Parlamento italiano fu: "Avrei potuto trasformare quest'aula sorda e grigia in un bivacco per i miei manipoli". Di fatto, trovò immediatamente un alloggio migliore per i suoi manipoli, ma poco dopo liquidò il Parlamento. Ogni qualvolta un politico getta dubbi sulla legittimità del Parlamento perché non rappresenta più la Voce del Popolo, possiamo sentir l'odore di Ur-Fascismo” (così, U. ECO, *Relazione* tenuta il 25 aprile 1995 alla Columbia University di New York, nell'ambito delle celebrazioni per la Liberazione dell'Europa dal nazifascismo, e poi raccolta nel volume "Il fascismo eterno").

²⁸ A. DE TOQUEVILLE, *La democrazia in America*, I, Parte II, Cap. VI.

²⁹ Così, H. ARENDT, *Vita activa. La condizione umana*, (1958) trad. it. (X ed.), Milano, 2003, 242.

4. Il rafforzamento della stabilità del governo

La maggior parte dei commentatori si è, sin qui, particolarmente soffermata sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio³⁰ (lascerei da parte il titolo di premier, non solo perché non figura nel testo dei d.d.l. ma anche perché nei Paesi che conoscono questo istituto, il Premier non è mai, almeno dal punto di vista formale, direttamente eletto), peraltro mettendo talvolta insieme Presidenzialismo, Semi-presidenzialismo³¹, cancellierato e Premierato, forme di Governo, in realtà molto differenti tra loro e di cui la più insidiosa è proprio l'ultima, giacché, per come finora conosciuta, non appare connotata dai forti *checks and balances* (*id est*: controlli e bilanciamenti, meglio che pesi e contrappesi), che invece caratterizzano il sistema presidenziale – quello all'apparenza più accentrato –, ivi comprese le elezioni di mezzo termine, né dai temperamenti del sistema francese o tedesco. Sotto questo profilo, colpisce lo strabismo di entrambi i d.d.l. considerati, che vanno in senso ostinatamente contrario a qualunque ipotesi di bilanciamento, come palesemente dimostrato dall'obiettivo (esplicito in entrambi) di legare le sorti di Parlamento e Governo per tutto il tempo della legislatura: al Capo dell'esecutivo 5 anni di delega, armata dal potere di scioglimento.

Conviene dire subito che, a differenza di quanto sostenuto anche da diversi “tecnici”³², non condivido affatto l'indiscutibilità dell'assunto da cui muovono le due proposte circa la necessità di rafforzare il (la stabilità del) Governo, che sarebbe dimostrata – si dice - anche dal fatto che sono quaranta anni che se ne parla, sicché sarebbe arrivato finalmente il momento di decidere; argomento facilmente reversibile: sono quarant'anni che se ne parla e tutto ciò che è andato in tal senso – di diritto o di fatto – ha solo peggiorato e non migliorato il sistema, segno che non abbiamo bisogno di più governabilità quanto di più governo, cioè di capacità di elaborazione di politiche pubbliche

³⁰ Un prototipo di premierato debole è il c.d. modello Westminster della monarchia parlamentare del Regno Unito, dove non è prevista l'elezione diretta del capo del governo, ma esiste la consuetudine costituzionale in base alla quale il primo ministro è sempre il leader del partito principale. In questo modo l'elettorato sa già che votando questo o quel partito (conservatori o laburisti) si avrà questo o quel premier. Mentre l'unico sistema di governo dove è esistita una forma di premierato con elezione diretta del primo ministro è stato quello della forma di governo di Israele. In questa repubblica c.d. “semiparlamentare” dal 1992 al 2001, il capo del governo è stato eletto direttamente dai cittadini, ma il modello è stato abolito nel 2002, perché non aveva garantito la stabilità che si sperava di ottenere.

³¹ Formula questa ingannevole se è vero che quello francese non è affatto un presidente dimezzato, posto che quando dispone della maggioranza in Parlamento ha più poteri del Presidente statunitense.

³² Oltre a diversi auditi, v. per tutti, il paper della Fondazione Astrid, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, in <https://www.astrid-online.it/static/upload/pape/paper-astrid-94.pdf>.

condivise e in grado di rispondere alle esigenze della generalità e abbiamo altrettanto bisogno di restituire lo scettro al popolo sovrano, a partire, come accennato, da una legge elettorale che metta al centro i principi costituzionali sul diritto di voto³³ e il perfezionamento degli strumenti di partecipazione istituzionale.

Quanto poi al merito, se per rafforzamento si intende “più poteri” – e in tal senso sembra andare il d.d.l. 830, specie laddove attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di revocare³⁴ oltre che di nominare i ministri –, osservo che non sono questi che mancano al nostro Governo e al suo Presidente... ne ha fin troppi, avendo, tra l’altro, e non da oggi, di fatto esautorato il Parlamento financo dalla sua essenziale funzione legislativa.

Se invece il rafforzamento è riferito alla stabilità, come capacità di durare nel tempo osservo – come peraltro sostenuto da molti – che le soluzioni previste da entrambi i d.d.l., per eterogenesi dei fini, potrebbero produrre effetti diversi da quelli voluti e, alla fine, più incertezza e precarietà di quelle che si avrebbero se si continuasse a poter contare sulla, da più parti evocata, fisarmonica del Presidente della Repubblica. Molti hanno a questo proposito rilevato il paradosso del c.d. “subentrante”, che, dopo aver logorato il Presidente del Consiglio eletto, lo sostituisce e, pur non

³³ Per 30 anni, l’avv. Felice Besostri ha inseguito leggi elettorali illegittime, costretto a peregrinare per i Tribunali alla ricerca di giudici sensibili, in grado di comprendere la portata del problema e rimettere gli atti alla Corte. Ecco allora un’altra riforma necessaria: la previsione di un ricorso diretto per il sindacato sulla legge elettorale, su cui v., tra gli altri, Cfr. M. CROCE, *Sull’opportunità dell’introduzione di un ricorso diretto e preventivo di costituzionalità sulla legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014, p. 289 ss.; F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2015, 1 ss.; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quaderni cost.*, 2016, pag. 39; A. ROMANO, *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle Corti e discrezionalità legislativa*, in *Dir. Pubbl.*, 2015, pag. 431. Sulle difficoltà di accesso alla Corte, in questa materia, v. R. BIN, *Chi è responsabile delle “zone franche”? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d’ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale. Prime considerazioni interlocutorie a margine dell’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (Seminario “Le Corti e il voto”, 2014)*, in *Nomos*, 2013; C. CONSOLO, *Dopo la Consulta la Cassazione chiude sulla vecchia legge elettorale, ma quanto davvero? (nota a Cass. civ., Sez. I, 6 aprile 2014, n. 8878)*, in *Il Corriere giur.*, 2014, pag. 1553;

³⁴ Un falso problema, a ben guardare: a leggere la sentenza n. 7/1996 (caso Mancuso) si scopre che la Costituzione, con le sue norme aperte, pur non prevedendola espressamente, consente la sfiducia individuale e consentirebbe, se solo la si interpretasse correttamente, a un Presidente del Consiglio autorevole, leader di una maggioranza coesa, di portare il caso del ministro non (più) gradito, dinanzi al Consiglio dei Ministri per risolvere all’interno di esso il conflitto, come peraltro si dovrebbe secondo la legge n. 400/1988 ss.mm., ovvero di accompagnarlo alla porta, inducendolo alle dimissioni... Il che è quanto dire che, chi “ritiene che ogni nuova esigenza costituzionale debba manifestarsi non attraverso rinnovate risposte ai nuovi interrogativi, ma solo attraverso emendamenti, affinché così si garantiscano separazione dei poteri e certezza del diritto, disconosce sia la funzione della giurisprudenza sia l’importanza della durata nella vita costituzionale. Disconosce cioè la funzione della costituzione” (così, nel *Discorso del Prof Gustavo Zagrebelsky Presidente emerito della Corte costituzionale*, in *“Cinquanta anni di attività della Corte costituzionale*, Campidoglio - Sala Giulio Cesare, 22 aprile 2006, 13). Disconosce, aggiungo io, anche il ruolo della politica e dei partiti, come momento e luogo di sintesi dell’interesse generale a fronte delle pretese dei singoli e delle parti.

avendo la legittimazione politica del primo (in palese violazione della volontà espressa dall'elettorato), può contare sull'arma letale dello scioglimento, direttamente connessa al suo eventuale fallimento, nonché l'eccessiva rigidità della formula “*simul stabunt, simul cadent*”, pure sperimentata con successo – si dice – nei Comuni e nelle Regioni.

Il punto è che la retorica del governo forte e/o del “sindaco d'Italia” poggia su un altro assunto, anche questo indimostrato e indimostrabile, quello cioè secondo cui la verticalizzazione e l'accentramento del potere siano, di per sé, un bene e che comunque l'esperienza dei governi regionali e locali costituisca una prova della bontà della formula. Personalmente, credo invece che l'estensione del modello aziendale agli enti pubblici – non solo quelli territoriali ma anche a quelli c.d. funzionali, come ad es. le Università – più che efficacia ed efficienza dell'azione abbia prodotto, sempre e inevitabilmente, l'inaridimento del dibattito pubblico, l'elusione delle procedure democratiche, l'allontanamento degli elettori dalla politica.

Peraltro, come osservato dal Presidente De Siervo³⁵, una cosa è parlare di enti amministrativi che, anche quando economicamente importanti (secondo uno studio recente le due Province di Bergamo e Brescia, le capitali della cultura 2023, hanno da sole un PIL che farebbe di esse l'undicesima economia dell'Unione europea), rimangono comunque confinati in quell'ambito (amministrativo), tutt'altra parlare dello Stato, titolare di competenze a presidio dell'unità nazionale, a partire dal potere di revisione costituzionale fino all'ordine pubblico e al potere estero³⁶.

³⁵https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/428/465/Memoria_prof._DE_SIERVO.pdf.

³⁶ Diverso in parte il discorso per quanto riguarda le Regioni e i consigli regionali, la cui evoluzione – post revisione costituzionale del 2001 – ha portato la Corte (sent. n. 106/2002) a interrogarsi sulla possibilità per questi ultimi di appropriarsi della qualifica di “parlamenti” e sull'applicabilità della disciplina di cui all'art. 67 Cost. Sul punto, A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, spec. 47 s. Quanto alla forma di governo regionale, caratterizzata dall'attribuzione al Presidente della Giunta «di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta), potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004) e dalla “presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale” (Corte cost. n. 12/2006, su cui S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 giugno 2006 e A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 gennaio 2006), v. A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla «consonanza politica». Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giur. Cost.*, 2006, 94; S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2012, 85 s.; E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 313 s. (anche disponibile su www.issirfa.cnr.it); M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forme di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 247.

Né mi convince la clausola c.d. «anti-ribaltone», secondo cui il Presidente del Consiglio dei ministri in carica possa essere sostituito solo da un parlamentare della maggioranza e solo al fine di proseguire nell'attuazione del medesimo programma di Governo: che succede se il subentrante devia dal programma (magari andando a comporre la propria squadra di governo con soggetti estranei all'originaria maggioranza) e, soprattutto, che ne è della libertà del mandato, posto che l'art. 67 Cost. non è stato – giustamente – toccato?

Meglio – se proprio si volesse intervenire sul punto – la sfiducia costruttiva e, meglio ancora, a voler seguire i sondaggi, lasciare le cose come stanno: lo chiedono gli italiani, che sembrano avere ben altre priorità!

5. Per un pugno di dollari: la neutralizzazione del Presidente della Repubblica e l'abolizione della nomina dei senatori a vita

Si legge nella Relazione che accompagna il d.d.l. del Governo (ma la logica sembra essere la stessa seguita anche dall'altra proposta), che “la formulazione del testo è ispirata a un criterio « minimale » di modifica della Costituzione vigente, nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare e che pertanto gli interventi di revisione debbano limitarsi a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi. Ciò consente, da un lato, di ridurre anche le difficoltà applicative e i dubbi interpretativi; dall'altro, 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”.

Altre volte è capitato di criticare tentativi di revisione costituzionale tanto articolati quanto confusi... questa volta, l'intervento – meglio: gli interventi – sembrerebbero chirurgici. Senonché, si ha come l'impressione che alcuni articoli siano rimasti tal quali forse per la fretta della redazione (penso, per es., al mancato intervento sull'art. 57), altri per evitare di esplicitare l'incisione (*rectius*: lo stravolgimento), come nel caso del già citato art. 67 e, più ancora, nel caso dell'art. 88.

Quel che non si dice e si finge di ignorare è che ogni revisione, complessa o puntuale che sia, deve necessariamente tener conto della fondamentale unitarietà della Costituzione, di modo che il limite di espansione dei poteri si misura sulla compatibilità con i diritti delle persone e con il nucleo

dei principi fondamentali entro la cui cornice deve svolgersi il processo di trasformazione giuridica del potere. Non è dunque il numero degli articoli e/o delle parole incise dalla revisione a fare la differenza quanto piuttosto la tenuta o meno dell'essenziale equilibrio fra le parti, "che detta le regole della coesistenza di politica-valori-diritti personali"³⁷ e, ovviamente, la cura delle parole, quelle che si usano per modificare il testo della Costituzione, innanzitutto, ma anche quelle con le quali ci si rivolge al popolo sovrano per informarlo e coinvolgerlo nelle scelte che lo riguardano³⁸.

Sotto questo profilo, se le parole hanno ancora un senso, bisognerebbe spiegare – lasciando fuori dalla porta la propaganda³⁹ – che cosa rimane delle prerogative del Presidente della Repubblica una volta che ad esso siano sottratti il potere di nomina del Presidente del Consiglio, di soluzione delle crisi di governo, di scioglimento delle Camere e persino la nomina dei senatori a vita – si badi, di per sé un bilanciamento del sistema, non solo perché dotati di una legittimazione (gli alti meriti⁴⁰) diversa da quella politica ma anche perché "a vita" e dunque non esposti al *turn over* elettorale – ... nient'altro, sembra, che un carapace pressoché vuoto, privo, per giunta, di una legittimazione equiparabile a quella riconosciuta al capo del governo: il primo (il Presidente della Repubblica), eletto da qualche centinaio di parlamentari, il secondo da decine di milioni di italiani.

Dice Joe, lo straniero in un celeberrimo film di Sergio Leone, "Quando un uomo con la pistola incontra un uomo con il fucile, quello con la pistola è un uomo morto!"... ecco, il Presidente della Repubblica è l'uomo con la pistola... altro che intervento minimale e rispettoso delle prerogative presidenziali.

6. La costituzionalizzazione del premio

Lungi dal riattivare i meccanismi della partecipazione democratica, la proposta (*rectius*: le proposte) taglia(no) il nodo gordiano del rapporto fiduciario, fino ad arrivare nel d.d.l. governativo

³⁷ Così, G. BERTI, *Perennità della Costituzione*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, 1995, 1746.

³⁸ La lingua «non è affatto una vietata porticina di servizio attraverso la quale il diritto s'introduce di soppiatto. Essa è piuttosto il grande portale attraverso il quale tutto il diritto entra nella coscienza degli uomini» (A. MERKL, *Il duplice volto del diritto*, Milano, 1987, p. 125). G. ZAGREBELSKY, *Sulla lingua del tempo presente*, Torino, 2010; G. CAROFIGLIO, *La manomissione delle parole*, Milano, 2010; M. AINIS, *Le parole della Costituzione*, Napoli, 2014.

³⁹ G. LAKOFF, *Non pensare all'elefante! Come riprendersi il discorso politico*, trad. it. (7 ed.), Milano, 2020.

⁴⁰ Curioso che un governo che ha voluto il "merito" nel titolo di un Ministero, lo obliteri quando si tratta di onorarlo a livello istituzionale.

a blindare il Presidente del Consiglio con una maggioranza parlamentare frutto – si badi – non già del voto ma di un premio che prescinde da qualsiasi soglia: “La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere (secondo i principi di rappresentatività e governabilità e) in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri”.

Questo è, al di là degli svarioni⁴¹, a mio avviso, il punto più delicato, capace di per sé – come pure è stato detto da autorevolissimi costituzionalisti (penso in particolare ai due presidenti emeriti della Consulta, Zagrebelsky⁴² e Cheli⁴³, che hanno, senza mezzi termini, parlato di proposte, almeno potenzialmente, eversive) – di scardinare il sistema: non più democrazia costituzionale ma autocrazia elettiva, dove la sovranità non è più del popolo ma del Capo.

Se è vero, infatti, che “un presidenzialismo sgangherato ce l’abbiamo già, è la capocrazia che domina la vita dei partiti, è il potere solitario dei sindaci e dei governatori, è il decisionismo del premier di turno che si traduce in decretismo, nell’abuso quotidiano dei decreti legge”⁴⁴ e delle fiducie, con l’elezione contestuale delle Camere e del Presidente del Consiglio si chiude il cerchio, assegnando al Capo, direttamente eletto, il potere di vita e di morte sul Governo e sul Parlamento, così neutralizzando il Presidente della Repubblica e, in assenza di correttivi, gli altri poteri.

Eccolo dunque il nuovo Leviatano, l’uroboro che divora e rigenera se stesso, protetto per giunta dalla corazza di una legge elettorale che, per la prima volta, farebbe prepotentemente il suo ingresso in Costituzione.

Come è noto, infatti, i Costituenti non hanno – volutamente – costituzionalizzato il metodo per l’elezione delle due Camere. Le caratteristiche del sistema politico e della democrazia italiana consigliavano di garantire la reciproca sopravvivenza delle forze politiche presenti in Assemblea e

⁴¹ L’assegnazione “su base nazionale” del premio, prevista dal ddl governativo, sembra non tener conto del disposto dell’Art. 57 Cost. (non modificato), secondo cui “Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale”. Negletta – questa volta da parte di entrambi i ddl – anche la disposizione di cui al 3 c. dell’art. 58 sul voto degli italiani all’estero, che “pesato per eleggere pochi parlamentari, non potrebbe esserlo per via del principio del voto eguale nell’elezione diretta, e potrebbe diventare decisivo (circa 5 milioni di potenziali elettori) rendendo macroscopiche peraltro alcune criticità del voto all’estero, di cui è stato finora possibile contenere i contraccolpi per via del numero ridotto degli eletti” ma che potrebbero “diventare esplosive nel caso dell’elezione diretta del premier” (così R. CALVANO, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_documento_evento_procedura_commissione/files/000/428/583/Memoria_prof.ssa_CALVANO.pdf).

⁴²https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_documento_evento_procedura_commissione/files/000/428/697/Memoria_prof._ZAGREBELSKY.pdf.

⁴³https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_documento_evento_procedura_commissione/files/000/428/653/12-14_Audizione_al_Senato_-_13.12.2023.pdf.

⁴⁴ M. AINIS, *Capocrazia, Se il presidenzialismo ci manderà all’inferno*, Milano, 2024.

di favorire il compromesso in luogo della polarizzazione, anche per evitare il rischio di ulteriori insanabili conflitti. Tuttavia, come rilevato fin da subito dalla dottrina⁴⁵, l'assetto delle garanzie, dal procedimento di revisione costituzionale ai quorum necessari per l'elezione dei diversi organi di controllo e bilanciamento, dimostrano come l'opzione, per quanto implicita, fosse chiaramente per una legge elettorale di tipo proporzionale, che effettivamente per molti anni ha caratterizzato la nostra democrazia.

Poi, la spinta maggioritaria ha travolto il sistema, che però non ha più avuto pace: si sono susseguite leggi elettorali maggioritarie, abbandonate presto a causa dei dissidi interni ai partiti e poi leggi caratterizzate da premi di maggioranza irragionevoli e per questo dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale⁴⁶.

⁴⁵ V., per tutti, C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1952, 848 ss.; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, terza edizione, Torino 1973, 558, in cui affermava l'incostituzionalità di un sistema uninominale «puro e semplice» – ovvero senza correttivi – precisando che sarebbe stato invece ammissibile qualora «fosse tale da realizzare, attraverso determinati accorgimenti e per la riduzione del numero dei partiti, una rappresentanza molto ampia delle minoranze», chiarendo peraltro che la valutazione di costituzionalità di una legge elettorale «dipenderebbe (...) dalla concreta sociologia elettorale».

⁴⁶ V. le sentenze n. 1 del 2014 e 35 del 2017, più volte richiamate. Su queste e, più in generale, sulla (il)legittimità costituzionale delle recenti leggi elettorali (nazionali e regionali), la letteratura è ormai sterminata. Solo per sottolineare la molteplicità dei profili sollevati, fra i molti, AA.VV., *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i vari poteri dello Stato (interventi di LANCHESTER, MADDALENA, BUONOMO, CECCANTI, SPADACINI, VILLONE, SERGES)*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2017; AA.VV. - AIC, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2014; M. ARMANNO, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it, 2014; G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura (Seminario "Le Corti e il voto", 2014)*, in *Nomos*, 2013; V. BALDINI, *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in www.dirittifondamentali.it, 2014; F.C. BESOSTRI., *Una testimonianza di sei anni di battaglie (Seminario "Le Corti e il voto", 2014)*, in *Nomos*, 2013; F. BIONDI, *Auto-applicabilità della normativa elettorale o paralisi nel rinnovo dell'organo democratico? Prime note sulle conseguenze dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; R. BORRELLO, *La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi*, in *Nomos*, 2021; G. BRUNELLI, *La sentenza n. 1/2014 sulla legge elettorale: una bussola (non un manuale di istruzioni) per il legislatore*, in *Studium iuris*, 2014, pag. 1294; P.A. CAPOTOSTI, *Il coraggio della Corte (Seminario "Le Corti e il voto", 2014)*, in *Nomos*, 2013; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in www.federalismi.it, 2014; P. CARNEVALE - G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, in www.costituzionalismo.it, 2014; A. CERRI, *Dopo la sentenza della Corte - il nodo della legge elettorale (Seminario "Le Corti e il voto", 2014)*, in *Nomos*, 2013; E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 2019, pag. 777; L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in www.forumcostituzionale.it, 2020; A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in www.rivistaaic.it, 2017; A. D'ALOIA, *Dai voti ai seggi. Limiti costituzionali alla distorsione della rappresentanza elettorale*, in *Rassegna parlamentare*, 2014, pag. 813; C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in www.costituzionalismo.it, 2015; G. DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; R. DICKMANN, *Le questioni all'attenzione del legislatore dopo la sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale*, in

www.dirittifondamentali.it, 2017; R. DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs. Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in www.federalismi.it, 2014; G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2017; C. FUSARO, *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in Quaderni costituzionali, 2015, pag. 734; A. GIGLIOTTI, *La riforma elettorale e il "Gattopardo" (Seminario "Le Corti e il voto", 2014)*, in Nomos, 2013; T. F. GIUPPONI, *"Ragionevolezza elettorale" e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it, 2013; F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari (Seminario "Le Corti e il voto", 2014)*, in Nomos, 2013; G. LODATO - S. PAJNO - G. SCACCIA, *Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in www.federalismi.it, 2014; S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in www.dirittifondamentali.it, 2018; I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in www.costituzionalismo.it, 2017; D. MERCADANTE, *Un primo commento alla proposta di legge elettorale Renzi-Berlusconi (c.d. Italicum)*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in Quaderni cost., 2019, pag. 251; A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in Giur. Cost., 2014, pag. 47; A. PACE, *La condanna del Porcellum*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2014; M. PERINI, *Incostituzionalità della legge elettorale ed effetti sulle Camere e sulla loro attività: il punto di vista del diritto parlamentare*, in Rassegna parlamentare, 2014, pag. 305; G. PERNICIARO, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in www.italianpaperpersonfederalism.issirfa.cnr.it, 2017; A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in www.costituzionalismo.it, 2014; C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in Dir. Pubbl., 2017, pag. 221; P. PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2014; F. POLITI, *Riflessioni preliminari sulla legge elettorale n. 165 del 2017: le peculiarità del procedimento elettorale e l'incidenza sull'assetto partitico fra questioni vecchie e nuove*, in www.dirittifondamentali.it, 2018; P. PULSONI, *Note a margine della nuova legge elettorale c.d. 'Rosatellum bis' (legge 3 novembre 2017 n. 165)*, in www.dirittifondamentali.it, 2018, num. 1; A. RAUTI, *I capilista "bloccati" nell'Italicum: una soluzione ragionevole?*, in www.forumcostituzionale.it, 2015; G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in Giur. Cost., 2014, pag. 27; R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in Il Foro it., 2014, parte I, pag. 677, collocazione C.5 - A.182/1; E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in www.federalismi.it, 2013; E. ROSSI, *Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"*, in Quaderni cost., 2015, pag. 748; A. RUGGERI, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in www.giurcost.org, 2014; G. M. SALERNO, *La sentenza a "doppio registro" sulle leggi elettorali delle Camere*, in Il Corriere giuridico, 2014, pag. 301; G. M. SALERNO, *La sentenza sulle leggi elettorali: tecnica di decisione, autoapplicatività e discrezionalità legislativa*, in Percorsi costituzionali, 2014, pag. 307; G. SCACCIA G., *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in www.confrontocostituzionali.eu, 2014; H. SCHMIT, *Eppur è incostituzionale!*, in www.giurcost.org, 2015; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it, 2014; A. SEVERINI, *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2014; F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2016; S. STAIANO, *Per un nuovo sistema elettorale: la Legge della Corte, la legge*

Al riguardo, molto ci sarebbe da dire e molto è già stato detto, il che mi consente di rinviare ai contributi che, in audizione, hanno messo in evidenza le diverse criticità che riguardano il d.d.l. governativo.

In quel quadro, prevedere un premio, assegnato su base “nazionale” (sic!), che garantisca il 55 % dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste (anche una sola) e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri significherebbe bensì circondare il governo di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura e in modo del tutto irragionevole le posizioni della minoranza (*rectius*: delle minoranze, come osservato dalla prof. de Pretis), posizioni che, pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da esigenze di governabilità, giustificano correttivi e, appunto, bilanciamenti che qui non è dato scorgere. Al contrario, la mancanza di una soglia per l’accesso al premio non solo viola le condizioni poste dalla Corte ma pregiudica anche la complessiva tenuta del sistema, dal momento che troppo facile sarebbe impadronirsi, con quei numeri, non solo del governo ma anche degli istituti e degli organi di garanzia.

Né si può fare affidamento su rassicurazioni circa la futura legge elettorale, che semmai dovrebbe andare di pari passo alla revisione, cancellando quella attualmente in vigore⁴⁷, per assicurare la conformità ai principi costituzionali come enucleati dalla Corte costituzionale nelle sentenze più volte richiamate.

Infine, giova esplicitarlo – anche per replicare alle solite accuse di conservatorismo da parte di chi, confondendo l’ἀρχή con il Κράτος, non tollera freni e contrappesi – prima di ulteriormente rafforzare l’esecutivo, qualora davvero se ne ravvisasse la necessità, si dovrebbe garantire che controlli e bilanciamenti possano continuare a funzionare efficacemente. Qui non vale, infatti, il minimalismo che tanto piace agli architetti di grido e neanche il principio “*less is more*”, che sembra abbia fatto la fortuna di un grande maestro della moda italiana: chi si applica all’ingegneria

del Parlamento, la legge dei partiti, in www.federalismi.it, 2015; M. STARITA, *Convenzione europea dei diritti umani e problemi di costituzionalità della legge elettorale italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, pag. 689; G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 2020; V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale. La "maieutica" della Consulta e il 'favor' (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e 35 del 2017*, in www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it, 2018; L. TRUCCO, *Candidature multiple ed Italicum*, in *Quaderni cost.*, 2015, pag. 738; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.giurcost.org, 2014; G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. Cost.*, 2014, pag. 2959.

⁴⁷ Sul punto, E. CHELI, *Rosatellum o nuova legge elettorale?*, in <https://www.rivistailmulino.it/a/rosatellum-o-nuova-legge-elettorale>.

o alla *haute couture* istituzionale non può guardare a un solo interesse o a un solo organo ma deve tener conto, necessariamente, dell'insieme e lo deve fare cercando strenuamente la condivisione, perché la *res populi* è la *res totius populi*. E, se è cosa di tutto il popolo, non può essere cosa di una sola parte, nemmeno della maggioranza.

A chi poi non avesse questa sensibilità o, se si preferisce, questo patriottismo costituzionale, occorre ricordare un elementare principio di prudenza e saggezza giuridica: anche a considerare la Costituzione come un mero insieme di regole del gioco necessarie per proteggere la propria posizione, se si intende ad essa porre mano si dovrebbe fare attenzione a “immettere quelle regole che gli assicurino di non essere rapidamente eliminato dal gioco, piuttosto che quelle che gli facilitino la vittoria”⁴⁸.

⁴⁸ R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2022, 34.