

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2024

Data: 5 marzo 2024

Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*

di **Elia Aureli** – Dottore di ricerca in Studi Giuridici Comparati ed Europei, Università di Trento

TITLE: Majority prize and government mandate constraint: critical remarks lad a first reading of Meloni reform

ABSTRACT: Il contributo prende ad esame i contenuti del ddl. 935, relativo all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, analizzandone criticamente alcuni aspetti particolarmente problematici. In particolare, vengono presi in considerazione l'inedito assetto del rapporto fiduciario che si andrebbe ad instaurare nell'ordinamento e l'inserimento in Costituzione di un premio di maggioranza non vincolato ad una soglia minima di voti ricevuti.

The paper examines the contents of the Constitutional Amendment Law n. 935, on the establishment of the direct election of the Prime Minister, critically analyzing some of its most problematic aspects. In particular, the study focuses on the unprecedented arrangement of the fiduciary relationship that would be established and on the inclusion in the Constitution of a majority prize unrelated to a minimum threshold of votes received at the elections.

KEYWORDS: Governo; riforma costituzionale; legge elettorale; maggioranza; principi supremi; Government; constitutional reform; election law; majority; supreme principles

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

SOMMARIO: 1. Finalità del contributo. – 2. Contenuto e obiettivi del disegno di legge di riforma costituzionale. – 3. Un primo esame del testo: quali criticità. – 3.1. La previsione di un Presidente del consiglio “subentrante” rispetto a quello eletto dal popolo. – 3.2. Un premio di maggioranza in Costituzione, tra compressione della rappresentatività e violazione del principio regionalista. – 4. Riflessioni conclusive e un suggerimento emendativo.

1. Finalità del contributo

Lo scorso 3 novembre il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge costituzionale volto ad introdurre nell’ordinamento italiano l’elezione diretta del presidente del Consiglio¹, in parziale continuità con quanto contenuto nel programma elettorale dei partiti di governo². Come prevedibile, ciò ha immediatamente riaperto il mai del tutto sopito dibattito politico e accademico relativo agli interventi sulla forma di governo italiana³.

Il presente contributo si propone di realizzare una rapida ricognizione del contenuto del disegno di legge e di svolgere qualche breve riflessione su alcuni aspetti specifici della riforma, confrontandoli con i suoi obiettivi ed evidenziando come alcuni degli elementi prospettati dalla novella costituzionale sembrano comportare delle criticità gravi ed evidenti.

Si vuole fin da principio chiarire che quella qui proposta non sarà un’analisi dettagliata di tutti gli aspetti della riforma, che pur essendo limitata alla modifica di pochi articoli della Costituzione comporterebbe numerosi e assai profondi cambiamenti della forma di governo italiana, con un

¹ [Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 935 - 19ª Legislatura \(senato.it\)](https://www.senato.it/legge/935-19)

² In effetti all’interno del programma della principale forza politica che sostiene l’esecutivo, Fratelli d’Italia, era prevista l’attuazione di una riforma costituzionale inerente il tema della forma di governo: all’interno del programma disponibile all’indirizzo [Brochure programma FdI qr def.pdf \(fratelli-italia.it\)](#), spec. p. 35, si proponeva di realizzare una riforma in senso presidenziale, “*al fine di assicurare la stabilità governativa e un rapporto diretto tra cittadini e chi guida il governo*”. Sebbene l’oggetto del ddl. presentato alle Camere non contempli affatto l’instaurazione di un presidenzialismo, è tuttavia rimasto immutato il proposito di garantire stabilità all’esecutivo e di legare il leader al voto elettorale.

³ Il tema delle possibili modifiche al testo della Costituzione sul punto ha lungamente interessato tanto le forze politiche quanto la dottrina giuspubblicistica. Un resoconto sul punto in C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 2015, 431 ss.; più recentemente, si vedano i numerosi contributi raccolti in AA.VV., *Riforme istituzionali e forme di governo*, studi di Federalismi.it, Torino, 2023.

impatto dirompente sul complesso sistema di rapporti tra le istituzioni⁴. L'obiettivo che ci si pone in questo breve approfondimento è quello di operare un confronto critico tra le finalità perseguite dal disegno di legge e il suo contenuto normativo, cercando di comprendere, anche senza formulare un giudizio di merito sulla riforma, se vi sia coerenza tra i suoi obiettivi dichiarati e gli strumenti normativi messi in campo per realizzarli⁵.

In secondo luogo, ci si propone di evidenziare due aspetti della riforma che si ritengono profondamente problematici, a prescindere dalla posizione favorevole o meno nei confronti dell'idea di una riforma della forma di governo verso un "premierato"⁶. Ci si riferisce alla mancata previsione di un meccanismo di scioglimento automatico delle Camere a seguito delle dimissioni del Governo e all'inserimento in Costituzione di un premio di maggioranza non vincolato ad una soglia minima di voti ricevuti dal partito di maggioranza relativa.

2. Contenuto e obiettivi del disegno di legge di riforma costituzionale

Il progetto di riforma della Costituzione presentato dal Governo nel novembre 2023 propone di modificare gli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione, introducendo un meccanismo di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e imponendo un meccanismo di garanzia di stabilità della maggioranza parlamentare mediante un premio di maggioranza stabilito a livello costituzionale.

⁴ L'articolato sistema dei rapporti interistituzionali nell'ordinamento italiano è il frutto non solo del dettato costituzionale, ma anche della stratificazione di prassi, convenzioni e consuetudini che, in virtù della scarsa razionalizzazione del testo costituzionale, rivestono un ruolo di primaria importanza in quest'ambito. Sul punto si veda in primis L. ELIA, *Governo* (forme di), in *Enc. Dir.*, Milano, XIX, 1970, 569 ss. Riflessioni più recenti, sul punto, in M. VILLONE, *La forma di governo: elasticità versus rigidità*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, 71 ss.; Y. M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Napoli, 2021.

⁵ Una finalità simile si rinviene in C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024.

⁶ Il termine "premierato" è stato utilizzato per descrivere, in maniera non sempre ben definita, una variante della forma di governo parlamentare in cui viene rafforzato il rilievo formale e sostanziale del Presidente del Consiglio (il Premier, appunto), tramite l'attribuzione di poteri costituzionali nei confronti del suo stesso Governo o mediante un'elezione diretta da parte del corpo elettorale. Approfondisce questo aspetto T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, Vol. 69, n. 1, 2004. Nel linguaggio politico italiano il termine ha acquisito notorietà in conseguenza del progetto politico del centrodestra dei primi anni duemila, volto a creare un legame diretto tra Presidente del Consiglio ed elettorato. Cfr. S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2003, 281 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2003, 323 ss.; L. ELIA, *Il premierato assoluto*, in *Astridonline.it*, 22 settembre 2003.

In particolare, in novellato articolo 92 prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio per la durata di cinque anni, da svolgersi contestualmente alle elezioni parlamentari. Si afferma inoltre che il Presidente del Consiglio sia eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura, imponendo dunque che tale carica sia ricoperta da un parlamentare. In questo modo, pertanto, la riforma intende escludere la possibilità della nascita di esecutivi presieduti da soggetti esterni al circuito parlamentare, e specialmente quelli definiti in gergo giornalistico "governi tecnici"⁷.

Per garantire la "governabilità"⁸ del sistema e la stabilità delle maggioranze, lo stesso articolo 92 introduce una riserva di legge rinforzata in materia elettorale che, informandosi ai principi di rappresentatività e governabilità, preveda *"un premio, assegnato su base nazionale, (che) garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri"*.

Il ddl. costituzionale si dedica anche al contrasto alla caducità degli esecutivi, intervenendo sul rapporto fiduciario tra il Governo e le Camere. In particolare, vengono inseriti due commi all'art. 94 della Costituzione, che stabiliscono modalità particolari per la nomina di un secondo governo di legislatura. Invece di optare per un sistema affine a quello in vigore negli ordinamenti regionali⁹ (*simul stabunt, simul cadent*), infatti, la riforma prevede, in primo luogo, che in caso di mancata approvazione della mozione di fiducia al Governo del Premier eletto, il Presidente della Repubblica rinnovi ad esso l'incarico per un secondo tentativo di ottenere la fiducia parlamentare¹⁰; in secondo

⁷ Riflessioni circa il significato questo termine in S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventesimo Secolo*, n. 36, 2015; M. VOLPI (a cura di) *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017; N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021.

⁸ La ricerca di una maggiore stabilità delle maggioranze e degli esecutivi, e dunque il raggiungimento della governabilità, è un tema ormai risalente negli studi sul sistema politico e istituzionale del Paese. A questo proposito si veda già S. GALEOTTI, *La ricerca della governabilità*, Milano, 1983. Tra i numerosi A. che si sono espressi criticamente circa la "mistica della governabilità": M. BETZU, *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, pp. 189 ss.; A. D'ANDREA, *Forma di governo e coordinate costituzionali: i limiti del giustificazionismo fattuale*, in C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 249 ss.

⁹ Con riferimento al legame tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta regionale nel sistema instauratosi successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 cfr.: G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, 504 ss.; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2008, 70 ss.; M. GIACOMINI, *L'esercizio dell'autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio Regionale e il Presidente della Giunta a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020.

¹⁰ Curreri descrive in maniera assai critica la previsione della necessità della mozione di fiducia parlamentare anche per esecutivi dotati (per tramite del "Premier") di una diretta legittimazione popolare. Afferma infatti, a questo

luogo, che in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto il Capo dello Stato possa conferire l'incarico di formare un nuovo governo allo stesso Presidente del Consiglio dimissionario oppure a un altro parlamentare che sia stato *“candidato in collegamento al Presidente eletto”*. Inoltre, questo secondo governo di legislatura rimarrebbe in carica *“per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia”*.

Infine, il progetto di riforma incide anche su alcuni poteri formali del Presidente della Repubblica. In primo luogo, viene abrogato il secondo comma dell'art. 59, relativo al potere di nomina dei senatori a vita; tale carica sarebbe allora riservata soltanto ai Presidenti della Repubblica dopo il termine del loro mandato. In secondo luogo, una novella dell'art. 88 rimuove la possibilità di scioglimento di una sola delle due Camere, ipotesi riferita alla differente durata del mandato parlamentare di deputati e senatori prevista dal testo originale della Costituzione e ormai da decenni caduta, sostanzialmente, in desuetudine. Sebbene si tratti effettivamente di interventi puntuali sulle prerogative presidenziali, è sufficiente un rapido sguardo ai contenuti del disegno di legge per riconoscere che le ripercussioni sul ruolo istituzionale del Capo dello Stato sarebbero ben più incisive a livello sostanziale che dal punto di vista formale¹¹, determinando grandi cambiamenti per quanto concerne la galassia di prassi e convenzioni che contribuiscono ad inquadrarne compiutamente la posizione nella forma di governo italiana¹².

Descritto il contenuto del disegno di legge costituzionale attualmente al vaglio delle Camere¹³, è dunque necessario individuare gli obiettivi che il Governo ha dichiarato di voler perseguire mediante la riforma. Prendendo ad esame quanto dichiarato nel Comunicato Stampa del Consiglio

proposito, che *“grazie a tale disciplina, si potrebbe innescare una gravissima tensione politico-istituzionale tra legittimazione elettorale e legittimazione parlamentare, tra volontà degli elettori e volontà delle camere”*. S. CURRERI, *Quel “pasticciaccio brutto” del voto di fiducia iniziale*, in *LaCostituzione.info*, 15 dicembre 2023.

¹¹ Come si avrà modo di evidenziare anche nei paragrafi successivi.

¹² Per comprendere pienamente il ruolo sostanziale della Presidenza, specialmente nei suoi rapporti con Governo e Parlamento, è necessario tenere in debita considerazione le numerose prassi e convenzioni costituzionali che connotano *“la più difficile e la più sfuggente tra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale”* (L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, 236). Sul tema si v. gli approfondimenti contenuti in C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2013; A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 novembre 2010; M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017.

¹³ A partire dal 21 novembre 2023, il disegno di legge è assegnato all'esame della Prima commissione del Senato. Cfr. [Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 935 - 19ª Legislatura \(senato.it\)](#)

dei ministri n. 57 del 3 novembre 2023¹⁴ e il contenuto della relazione esposta al Senato nella seduta n. 125 del 15 novembre 2023¹⁵, si possono identificare i propositi che la riforma si propone di realizzare.

In primo luogo, è stato dichiarato lo scopo di valorizzare il principio democratico, consentendo agli elettori non solo di determinare la composizione delle Camere, ma anche di eleggere direttamente il Presidente del consiglio. Al contempo, si persegue il fine di una stabilizzazione istituzionale del Governo, rendendo assai complessa la possibilità di un avvicendamento tra esecutivi all'interno della medesima legislatura. Ciò dovrebbe garantire *“il rispetto del voto popolare e la continuità del mandato elettorale conferito dagli elettori”*¹⁶.

In secondo luogo, e in stretto collegamento con il primo obiettivo, il governo si propone di mettere fine alle *“problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana”*¹⁷ individuate nella instabilità governativa, nella volatilità delle maggioranze e nella mobilità parlamentare. Garantendo governi stabili e maggioranze parlamentari certe¹⁸ si prevede che gli esecutivi possano elaborare riforme organiche e seguire un programma di governo di medio periodo, senza essere (più) soggetti alle fluttuazioni della maggioranza parlamentare¹⁹.

La garanzia costituzionale di un premio di maggioranza del 55% per le liste collegate al Presidente del Consiglio eletto dovrebbe inoltre garantire la governabilità del Paese, salvaguardando contestualmente il principio della rappresentatività democratica, che non verrebbe compressa, ma anzi ulteriormente valorizzata tramite elezione diretta del Presidente del consiglio.

Tra gli altri obiettivi più o meno chiaramente citati nelle dichiarazioni governative si possono individuare anche quelli di impedire la nascita di cd. Governi tecnici e la formazione in corso di legislatura di maggioranze di governo differenti rispetto a quelle individuate al momento delle elezioni parlamentari; si è parlato, con termini probabilmente poco appropriati, di clausole *“anti-ribaltone”*²⁰.

¹⁴ [Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 | www.governo.it](https://www.governo.it/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-57)

¹⁵ La relazione del Governo, compresa della documentazione tecnica allegata, è disponibile online al sito del senato <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/428967.pdf>

¹⁶ Relazione del Governo, Senato della Repubblica – n. 935, p. 3.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Come di vedrà di seguito, proprio l'imposizione, tramite apposita norma costituzionale, di questa “certezza” nella composizione della maggioranza parlamentare rappresenta il punto più critico della riforma.

¹⁹ Relazione del Governo, *cit.*, p. 3

²⁰ *Ivi*, pp. 3 e 5.

Dal punto di vista delle modalità di intervento sul testo della Costituzione, il Governo ha precisato di aver privilegiato interventi puntuali sulla Carta, limitando dunque le modifiche a quanto fosse “*strettamente necessari(o) al conseguimento degli obiettivi*”. Nella medesima ottica, ha affermato la propria volontà 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*”²¹.

Con riferimento a quest’ultimo aspetto si può fin da subito, e con un buon grado di certezza, smentire le dichiarazioni di intenti del Governo: sebbene la riforma incida a livello quantitativo su un ridotto numero di articoli della Costituzione (appena 4), il suo portato qualitativo sulla forma di governo italiana e sulle prerogative formali e soprattutto sostanziali degli organi costituzionali del circuito politico²² sarebbe dirompente.

3. Un primo esame del testo: quali criticità

Un esame dei soli obiettivi dichiarati dal Governo, *in primis* quelli dell’aumento della partecipazione democratica e della stabilizzazione degli esecutivi senza compromettere la rappresentatività parlamentare, si presterebbe con ogni probabilità ad una valutazione del tutto positiva: la problematicità del rapporto tra Governo e Parlamento nel sistema italiano e la caducità degli esecutivi sono tematiche assai note all’interno degli studi di diritto pubblico, e sono numerosi gli autori che li hanno inquadrati quali criticità a cui sarebbe opportuno porre rimedio²³.

Ciò che risulta allora fondamentale è confrontare tali obiettivi con i mezzi elaborati dalla riforma per raggiungerli, valutandone l’efficacia e gli eventuali aspetti problematici che da essi

²¹ Ivi, p. 4.

²² In questo contesto si intendono come tali non solo il Governo e il Parlamento, ma anche la Presidenza della Repubblica, in ragione del ruolo di primo piano che il Quirinale svolge all’interno del delicato insieme delle relazioni tra le altre due istituzioni. In R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2013, 9, si parla, in questo senso, di un “triangolo” con ai vertici le Camere, l’esecutivo e la Presidenza della Repubblica, in cui “il ruolo effettivo del Presidente è una variabile dipendente dal ruolo effettivo del Governo e del Parlamento”.

²³ Cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014; M. VOLPI, *Bilancio di un ventennio*, in ID., *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, 10 ss.; con note assai critiche A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, 25 gennaio 2021.

possano discendere. Come già menzionato anticipato in sede interruttiva, il presente contributo non mira ad un esaustivo esame di tutte le numerose e variegate conseguenze che la sua approvazione comporterebbe sui delicati meccanismi di funzionamento della forma di governo²⁴, né di fornire un giudizio di merito sulla riforma nel suo insieme. Ciò nonostante, si ritiene necessario prendere in considerazione due specifici elementi della riforma che, a parere di chi scrive, determinerebbero gravi criticità dal punto di vista del rispetto di alcuni fondamentali principi costituzionali, o che porterebbero a situazioni la cui ragionevolezza pare quantomeno dubbia²⁵.

3.1. La previsione di un Presidente del consiglio “subentrante” rispetto a quello eletto dal popolo

Il primo elemento problematico è quello contenuto all'interno del novellato articolo 94 della Costituzione, nella parte in cui prevede che alle dimissioni del primo Governo di legislatura non segua lo scioglimento automatico delle Camere, ma sia conferita al Presidente della Repubblica la possibilità di affidare l'incarico di formare un nuovo esecutivo ad un altro parlamentare. Ciò non sarebbe, a differenza di quanto avviene nel sistema attuale, il risultato delle consultazioni presidenziali. Nel nuovo assetto, infatti, la Costituzione imporrebbe non solo una limitazione alla decisione del Presidente della Repubblica²⁶, in quanto il Presidente del consiglio “subentrante” dovrebbe necessariamente essere un parlamentare candidato nelle liste di partito o di coalizione del Presidente del consiglio eletto, ma anche una precisa indicazione nel contenuto del programma di

²⁴ Basti pensare, a titolo esemplificativo, che proprio la fase della nomina degli esecutivi, uno degli elementi maggiormente indicativi della scarsa razionalizzazione costituzionale nel nostro ordinamento, ha determinato la stratificazione nel corso del tempo di numerose prassi e convenzioni che la riforma in esame andrebbe senza dubbio a stravolgere. Sul tema già: L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giur. Cost.*, 1957, pp. 1170-1208. Questo aspetto è tornato di dirompente attualità nelle fasi iniziali della XVIII legislatura, in occasione del noto “Caso Savona”. Si veda, a questo proposito, la ricostruzione contenuta in G. VOSA, *La pretesa “responsabilità istituzionale” del Presidente della Repubblica: un’accurata denuncia dei mutamenti profondi che solcano il diritto dell’Europa*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, 186-210; G. AZZARITI, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. Cost.*, n. 2, 2018, 980 ss.; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica e la nomina dei ministri nel procedimento di formazione del governo*, in *Dir. Pub. Eur.*, n. 1, 2020, 17-34.

²⁵ Si tratta di elementi che chi scrive ritiene criticabili in ogni caso, tanto dal punto di vista di chi sostiene l'intervento, quanto da quello di chi lo avversa.

²⁶ Così facendo, determinando una netta compressione della discrezionalità degli stessi gruppi parlamentari, in quanto il margine di discrezionalità del Capo dello Stato nella fase di nomina del Presidente del consiglio è sempre subordinato al (auspicabile, per mezzo delle consultazioni) sostegno della maggioranza parlamentare nelle due Camere.

governo di questo secondo esecutivo nascente, dato che sarebbe ad esso imposto di “*attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia*”.

Entrambi questi aspetti presentano a parere di chi scrive delle gravi e insuperabili criticità. Innanzitutto, la Costituzione novellata manterrebbe formalmente il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, che non si sostanzia tuttavia né nella formulazione tipica dei sistemi parlamentari e attualmente in vigore, né in quella riassumibile nel lemma *simul stabunt, simul cadent*. Si realizzerebbe allora una terza via²⁷, che consente un unico cambiamento di compagine governativa, in cui il Presidente del consiglio subentrato avrebbe una legittimazione differente da quello originale: il primo direttamente eletto dal popolo, il secondo assimilabile ad un normale Presidente del consiglio in un sistema parlamentare, la cui legittimazione deriva dalla fiducia delle Camere. A prima vista questa scelta non appare particolarmente oculata, né aderente agli obiettivi che l'esecutivo si propone di realizzare mediante la riforma.

Inoltre, si ritiene perlomeno discutibile la previsione della limitazione della possibilità di nomina a Presidente del consiglio ai soli parlamentari eletti all'interno della maggioranza originale del primo Governo di legislatura. Ciò discende in primo luogo dal fatto che, se la Costituzione ammette la formazione di un secondo governo di legislatura, privo di legami con il corpo elettorale e dunque di natura “classicamente parlamentare”, allora dovrebbe essere prerogativa della maggioranza di ciascuna camera, tramite le consultazioni prima, e il voto sulla mozione di fiducia poi, determinare il colore politico del governo subentrante.

Appare comprensibile che né il Presidente della Repubblica né le Camere possano indicare un Capo del Governo diverso da quello scelto dal popolo sovrano in sede elettorale²⁸; tuttavia, se si prevede che alle dimissioni di questi possa seguire la nomina di un altro Presidente del consiglio, non si comprende in base al quale principio la sua individuazione debba essere limitata agli eletti nelle liste collegate al Presidente del consiglio “originale”. Nel caso in cui si volesse mantenere la volontà popolare quale unico criterio per individuare il Presidente del consiglio, si dovrebbe

²⁷ Sul punto S. CURRERI, *Quel “pasticciaccio brutto” del voto di fiducia iniziale*, cit.

²⁸ Sul punto si vedano le riflessioni contenute in N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere “forte” un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024, 9 ss., in cui l’A. evidenzia l’inopportunità di mantenere la procedura di affidamento dell’incarico al Presidente eletto da parte del Capo dello Stato, affermando che non sia “né necessario, né corretto chiamare in campo la procedura dell’incarico, proprio perché essa “retrocede”, anziché esaltare, la posizione del Presidente eletto”.

concludere che nessun parlamentare, anche appartenente alla maggioranza, disporrebbe della legittimazione necessaria per presiedere l'esecutivo.

Pertanto, sia che si sposi l'idea di un Presidente del consiglio subentrante che rientri nel modello di forma di governo parlamentare classica, sia che si voglia mantenere il legame tra il Premier e l'espressione della volontà popolare, la soluzione individuata dalla riforma non pare sostenibile. Nel primo caso, perché si inseriscono irragionevoli limitazioni al Presidente della Repubblica e soprattutto alla sovranità parlamentare; nel secondo caso perché l'unica opzione percorribile sarebbe quella di un sistema in cui alle dimissioni del Governo segua necessariamente lo scioglimento delle camere e una nuova consultazione elettorale.

Ma oltre a rilievi afferenti all'impianto costituzionale nel suo complesso, che rimangono i più rilevanti dal punto di vista giuspubblicistico, emergono anche elementi più strettamente pratici, che la assai variegata storia parlamentare e politica italiana consente di individuare agevolmente. Ad esempio, i membri di un partito inizialmente scritto nella coalizione della maggioranza e successivamente uscito dalla maggioranza di governo (magari causando proprio la crisi del primo Governo di legislatura) sarebbero legittimati a costituire un nuovo Governo insieme alle forze di opposizione, realizzando dunque esattamente quel "ribaltone" che la riforma si pone di impedire. Per queste ragioni non sembra auspicabile l'instaurazione di un regime ibrido tra quello strettamente parlamentare attualmente vigente ed uno che preveda che i due organi eletti contestualmente decadano, ugualmente, al medesimo tempo.

Quelle finora esposte non sono seppure, a parere di chi scrive, le più gravi criticità che discendono dalla novella dell'art. 94 della Costituzione. L'elemento che desta maggiore sorpresa e preoccupazione all'interno della versione novellata dell'articolo è la previsione del fatto che si imponga al Governo "subentrante" di operare in attuazione dell'indirizzo politico e degli impegni programmatici dell'esecutivo precedente. Questa disposizione dovrebbe garantire un certo grado di continuità tra il primo e il secondo governo di legislatura, ma proprio questo aspetto risulta insanabilmente problematico.

Il fatto che sia specificato che il secondo governo debba mantenere la stessa linea politica e promuovere il medesimo programma di governo del primo si presta a gravi considerazioni critiche. Si potrebbe affermare che la riforma costituzionale introduca un inedito "*vincolo di mandato per il Governo*". Ciò rappresenterebbe quasi un controsenso logico, essendo per definizione proprio il

Governo il titolare di un proprio indirizzo politico²⁹. Appare decisamente peculiare immaginare che, alle dimissioni di un Governo, il successivo sia tenuto a perseguire quanto promesso o pianificato dal primo. Inoltre, non risulta chiaro per quale ragione le Camere dovrebbero conferire la fiducia al secondo Governo: le ragioni alla base della rottura del rapporto di fiducia dovrebbero infatti permanere nei confronti di un esecutivo vincolato al medesimo programma³⁰.

Risulta quantomeno curioso constatare, inoltre, che il singolo parlamentare non sia soggetto ad alcun vincolo di mandato³¹ per espressa disposizione costituzionale (art. 67), mentre lo sarebbe il Governo, ex. art. 94. Proprio dal divieto di mandato imperativo discende in maniera naturale il diritto per ciascun parlamentare (e, dunque, anche per ciascun gruppo parlamentare) di cambiare, nel corso della legislatura, la propria linea politica. Pertanto, si può legare alla libertà del mandato parlamentare la possibilità che le stesse maggioranze modifichino le proprie priorità e il programma che intendono perseguire al variare delle circostanze contingenti. Appare difficile ipotizzare che una facoltà analoga non sia concessa, ma anzi sia espressamente vietata, al Governo, che rimane in carica proprio in ragione della fiducia concessa da quella stessa maggioranza parlamentare.

Inoltre, si noti come l'obbligo di rispettare la linea politica e il programma con cui il Governo ha ottenuto la fiducia dovrebbe valere, a rigor di logica, non soltanto per il subentrante, ma anche –

²⁹ Il tema dell'indirizzo politico del Governo ha lungamente interessato la dottrina politologica e giuspubblicistica. In particolare, si è posta la questione della difficoltà, a fronte del testo dell'art. 95 Cost. (*"Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri"*) di inquadrare con un sufficiente grado di certezza se esso sia da attribuire al Presidente del consiglio o al Consiglio dei ministri nel suo complesso (cfr. anche art. 2, comma 3, della L. n. 400/1988). Tra i numerosi approfondimenti sul tema, si vedano le ricostruzioni contenute in I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, *passim*, e in A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività del governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2018, 7 ss.

³⁰ L'unica possibilità che con un certo sforzo si può immaginare in questo senso sarebbe quella di un "tradimento" da parte del governo del suo stesso programma, a cui seguirebbe la sfiducia parlamentare e la sostituzione dell'esecutivo con un secondo Governo, sostenuto dalla medesima maggioranza, con il compito di realizzare il programma del precedente.

³¹ Anche questo principio, tuttavia, è stato recentemente messo in discussione da parte di alcune forze politiche. Sebbene le affermazioni in questo senso non abbiano portato né ad una riforma costituzionale, e neppure ad un effettivo tentativo di modifica della Carta, si sono verificati casi in cui all'interno dei gruppi parlamentari sono state introdotte clausole dagli effetti sostanziali paragonabili a quello di un vincolo di mandato. Ci si riferisce in particolare al caso del Movimento 5 stelle, nella XVIII legislatura. Sul punto cfr. E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la "penale" prevista dallo statuto del Movimento 5 Stelle della Camera*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2018, 484 ss.; R. BIN, *La sanzione pecuniaria ai voltagabbana ha un sapore acre*, in *LaCostituzione.info*, 16 aprile 2018. In merito, più in generale, all'importanza della libertà del mandato parlamentare, la dottrina ampiamente maggioritaria rimane concorde sull'importanza imprescindibile del principio del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 della Costituzione. Una posizione parzialmente discorde in A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2001, 135-137.

e a maggior ragione – per il primo Governo di legislatura: in caso contrario ci si troverebbe nella situazione paradossale per cui il Governo che ha proposto un preciso programma e stabilito un indirizzo politico non sarebbe vincolato al suo rispetto, mentre l'esecutivo subentrante a seguito delle dimissioni di questi, invece, sarebbe obbligato a promuoverlo e a realizzarlo.

Provando a portare alle estreme conseguenze questo ragionamento, si potrebbe perfino affermare che atti legislativi adottati dall'esecutivo, qualora in contrasto con il programma di governo presentato alle Camere al momento della mozione di fiducia, sarebbero incostituzionali per violazione del novellato articolo 94. Se la Costituzione prevede che il secondo esecutivo di legislatura rimanga in carica *“per attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia”*, un’interpretazione rigorosa della disposizione condurrebbe alla declaratoria di incostituzionalità di norme se non *preter* programma, quantomeno espressamente contrarie all’indirizzo politico del primo esecutivo³². Per quanto si riconosca che questa ricostruzione risulti fin troppo audace nelle sue conclusioni, è tuttavia necessario constatare che un’interpretazione meno rigida del passo qui preso in esame (per cui la sanzione per il Governo subentrante sarebbe soltanto quella politica ad opera delle maggioranze parlamentari) lo renderebbe sostanzialmente privo di effetti precettivi.

Anche senza considerare quest’ultima ipotesi, un contesto di questo genere aprirebbe senza dubbio a scenari assai problematici. Basti pensare al fatto che i programmi elettorali presentino sovente contenuti anacronistici, vaghi, contraddittori o irrealizzabili, e più in generale, anche qualora fossero redatti con assoluta precisione e fossero realizzabili nel merito, a quanto spesso emergano nuovi elementi che facciano cambiare le priorità della politica o rendano non adeguati i contenuti del programma di governo proposto anni prima. Costituzionalizzare il rispetto degli *“impegni di governo”* sembra allora una mossa decisamente rischiosa. L’obiettivo dichiarato di valorizzare la volontà popolare può certamente essere ritenuto condivisibile, ma il mezzo qui proposto per realizzarlo non risulta affatto adeguato.

³² All’interno di questa interpretazione si potrebbe perfino ipotizzare che il programma di governo venga in questo contesto elevato al rango di norma interposta per la valutazione del rispetto del “vincolo di mandato” del Governo subentrante.

3.2. Un premio di maggioranza in Costituzione, tra compressione della rappresentatività e violazione del principio regionalista

Il secondo elemento critico che si ritiene necessario segnalare riguarda il tema del necessario coordinamento tra il mutato assetto costituzionale e la legislazione elettorale. Non vi è alcun dubbio che a seguito di un'eventuale approvazione della riforma sarebbe indispensabile provvedere ad una profonda rivisitazione della legge elettorale, tanto per quanto riguarda l'ambito parlamentare, quanto introducendo un innovativo sistema di elezione diretta del Presidente del consiglio. Il disegno di legge, come richiamato nel par. 2, propone di inserire all'interno del testo della Costituzione uno specifico elemento della legislazione elettorale, e peraltro proprio l'elemento che riguarda, per così dire, il "risultato finale" della consultazione elettorale, ossia la composizione delle Camere. Il novellato art. 94³³, infatti, prevederebbe l'assegnazione alle liste collegate al Presidente del Consiglio vincitore di un premio su base nazionale che garantisca in entrambi i rami del Parlamento una maggioranza del 55% dei seggi.

L'obiettivo di questa disposizione è facilmente individuabile nella garanzia di governabilità dell'ordinamento, in quanto il Governo del Presidente direttamente eletto dal popolo godrebbe, a prescindere dall'entità del successo elettorale dei partiti di governo, della maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere.

La scelta di operare riforme elettorali per migliorare la stabilità degli esecutivi e rafforzare la "governabilità" del sistema italiano non rappresenta certamente una novità nel contesto politico del Paese³⁴. Peraltro, si può affermare che i tentavi in questo abbiano nel corso del tempo prodotto

³³ Sebbene non sia stabilita una riserva di legge generale in tema di legislazione elettorale (a differenza di quando avviene in talune esperienze comparate, su cui R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2021, 76-104), è tuttavia possibile identificare numerose riserve di questo genere in Costituzione, relative ad aspetti puntuali della materia. Si consideri, ad esempio, l'art. 48 Cost., con riferimento alla disciplina del voto degli italiani all'estero (c.3) e alle limitazioni al diritto di voto (c.4); l'art. 51, che investe la legge del compito di determinare i requisiti di accesso alle cariche elettive per tutti i cittadini (e le cittadine) in condizioni di uguaglianza; all'art. 65, nella parte in cui affida alla legge l'individuazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore. Cfr. R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge* (voce), in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, 1207 ss. Con la riforma in esame verrebbe dunque inserita un'ulteriore riserva di legge, di carattere "rinforzato" (G. PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovranazionali*, Torino, 2019, 22-24) in quanto finalizzata ad un preciso obiettivo, quello della garanzia di risultato in termini percentuali della maggioranza parlamentare.

³⁴ Di fatto, fin dalla legge n. 148 del 1953 (Cd. Legge truffa), e passando per gli interventi legislativi in materia elettorale del 2005 e del 2015, tra i fini principali delle riforme elettorali vi è sempre stato quello di migliorare il livello di stabilità degli esecutivi mediante un rafforzamento delle maggioranze parlamentari. Questo aspetto è stato

risultati al più modesti (almeno dal punto di vista della stabilità degli esecutivi), e che gli elementi più incisivi messi a punto dal legislatore per garantire la governabilità hanno determinato una eccessiva compressione del fondamentale valore della rappresentatività del voto, portando così ad una declaratoria di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale.

Ci si riferisce in particolare al premio di maggioranza previsto dalla legge n. 270 del 2005, che attribuiva 340 seggi (pari a circa il 54%) al primo partito o coalizione su sede nazionale alla Camera e il 55% dei seggi su base Regionale al Senato³⁵ e a quello stabilito per la sola Camera dei deputati dalla legge n. 52 del 2015, che assegnava 340 seggi al partito che avesse superato il 40% dei voti espressi (o l'eventuale ballottaggio tra le due liste più votate). Questi elementi, insieme ad altri aspetti problematici delle due leggi citate, sono stati dichiarati incostituzionali rispettivamente dalla sentenza n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della Corte costituzionale, proprio in ragione della compressione del principio di rappresentatività.

La disposizione che prevede l'inserimento in Costituzione di un premio di maggioranza del 55% in entrambe le Camere, senza alcun riferimento ad una soglia minima di voti per il partito o la coalizione vincente per attivarlo incontra in maniera del tutto evidente, a parere di chi scrive, le medesime criticità. Ciò vale specialmente con riferimento al vulnus al principio di rappresentatività, che non si vede come possa essere garantito in un sistema in cui si dispone a livello costituzionale che la legge elettorale debba garantire alla prima coalizione il 55% dei seggi in entrambe le Camere. Si rinviene allora un contrasto insanabile tra il contenuto della riforma e la rappresentatività democratica in Parlamento. Ciò emergerebbe in maniera ancor più chiara in tutti i casi in cui alle elezioni si presenti uno scenario non strettamente bipolare o bipartito.

Basti pensare a quanto avvenuto nella XVII legislatura, in cui il risultato elettorale ha individuato un sistema politico tendenzialmente tripolare in vigenza di una legge elettorale (la legge 270 del 2005) che, soltanto alla Camera, garantiva un premio di maggioranza alla prima coalizione

evidenziato, *ex multis*, in S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della 'costituzione materiale' del paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, Milano, 2008, 18-34; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale dell'ordinamento italiano*, Milano, 2018, 87 ss.

³⁵ Sul punto si tornerà a breve, visto l'evidente parallelismo con quanto previsto dalla riforma in esame.

senza una soglia minima per ottenerlo. Ciò ha determinato una evidentissima disparità tra il numero di voti ottenuti e la quantità di seggi assegnati a ciascun partito³⁶.

Appare allora tanto scontato quanto necessario un riferimento alle sentenze della Corte in materia e ai ragionamenti sviluppati dalla stessa. La Consulta, nelle richiamate pronunce n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, ha sposato un'interpretazione assai differente, se non diametralmente opposta, del rilievo da attribuire alla stabilità delle maggioranze in rapporto con la rappresentatività democratica. Un importante passaggio della sentenza n. 1 del 2014 concerne proprio il rapporto tra la governabilità, che viene intesa come un fine legittimo da perseguire³⁷, e la rappresentanza politica nazionale, così come il principio di uguaglianza del voto, che sono invece inquadrati come valori fondamentali³⁸ su cui si basa la Repubblica. Pertanto, è certamente nella discrezionalità del legislatore l'elaborazione di strumenti elettorali volti a stimolare la governabilità, senza però operare un'eccessiva compressione del fondamentale principio della rappresentatività.

In effetti, sembrano evidenti le affinità contenutistiche e di risultato³⁹ tra quanto previsto per la Camera dei deputati dalla legge n. 270 del 2005 e quanto proposto dal ddl. costituzionale in merito al premio di maggioranza per la lista del Presidente eletto. Sostanzialmente, allora, il testo proposto dal Governo inserirebbe in Costituzione proprio quell'elemento dichiarato incostituzionale dalla Corte.

Ebbene, dal punto di vista della gerarchia delle fonti non si può opporre alla riforma in esame una sua illegittimità costituzionale dal punto di vista contenutistico, anche qualora esso ricalchi una norma di legge a suo tempo sanzionata dalla Corte, proprio perché la norma in questione si collocherebbe ad un livello insindacabile dalla Corte. Questo assunto incontra tuttavia la rilevante

³⁶ Con riferimento alla Camera dei deputati, le coalizioni di centrosinistra, di centrodestra e il Movimento 5 stelle hanno ottenuto rispettivamente il 29,5%, il 29,2% e il 25,6% dei voti e sono stati loro assegnati rispettivamente 344, 124 e 108 seggi a Montecitorio. Risulta allora evidente l'effetto distorsivo della rappresentanza parlamentare dovuto ad un premio di maggioranza privo di soglie minime per essere applicato.

³⁷ La Sent. 1/2014, al cons. dir. 3.1., afferma che *“agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale (...) costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo”*.

³⁸ Sempre alla sentenza n. 1 del 2014, al cons. dir. 3.1., si parla di *“una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale”*.

³⁹ Si noti come anche la legge elettorale del 2005, mediante la terminologia utilizzata nel testo, lasciava intendere un tentativo di creare un legame tra il Presidente del Consiglio e il corpo elettorale: all'art. 1, comma 5 parlava infatti di *“partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare”* e dell'indicazione del *“nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione”*. Sul tema, analizzando la questione del cd. 'Candidato Premier', G. DI COSIMO, *op. cit.*, 101 ss.; M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, Torino, 2009, 147.

eccezione del sindacato del giudice costituzionale alla luce dei principi supremi dell'ordinamento⁴⁰. In ragione delle gravi conseguenze sul principio di rappresentanza democratica che deriverebbe dalla disposizione in esame, si potrebbe ipotizzare che essa determini una violazione di quei *“principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”*⁴¹.

Il tentativo di “mettere al riparto” il premio di maggioranza dal sindacato della Corte⁴², dunque, non solo non lo esime dall'essere sottoposto alle medesime considerazioni e critiche che hanno motivato il ragionamento della nota sentenza del 2014, ma apre anche alla possibile applicazione di un istituto tanto fondamentale quanto incerto nel merito⁴³, ossia quello dell'applicazione dei principi supremi ad una legge di revisione costituzionale. Un premio di maggioranza assegnato senza alcun legame con la quantità di voti espressi al primo partito comporta una totale incertezza circa l'entità del premio stesso, rendendolo potenzialmente in grado di falsare del tutto il risultato elettorale⁴⁴, con un'eccessiva sovra rappresentazione della lista di maggioranza relativa. Ciò rischia di danneggiare irrimediabilmente il principio di rappresentanza democratica, in nome di una governabilità che si suppone essere già garantita da un sistema che diventerà pienamente a trazione governativa, o meglio presidenziale. Che ciò possa perfino comportare un contrasto insanabile con i principi supremi dell'ordinamento, e specificamente con il principio di uguaglianza del voto (e quindi con il principio democratico), non è del tutto scontato⁴⁵. Per quanto si ritenga nel merito censurabile questo elemento della riforma, affermare che esso determini una violazione di quei *“contenuti indefettibili della comunità politica inerenti alla struttura dell'ordinamento, senza i quali la Costituzione non sarebbe più quella che è, ma verrebbe modificata irrimediabilmente nella*

⁴⁰ Su cui S.M. CICONETTI, *Revisione costituzionale* (voce), in *Enc. Dir.*, XL, Milano, 1989; P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015

⁴¹ Corte cost., sent. n. 1146 del 1988, cons. dir. 2.1.

⁴² Probabilmente non è un caso che, tra tutti gli aspetti della legge elettorale connessi al contenuto della riforma costituzionale, proprio quest'unico elemento sia stato inserito direttamente nel testo della Costituzione, senza lasciarlo, come sempre stato nell'ordinamento italiano, alla fonte di rango primario.

⁴³ In P. FARAGUNA, *op. cit.*, 62 si parla di *“massima incertezza interpretativa”* con riferimento al concetto di principi supremi e al loro valore prescrittivo.

⁴⁴ Sul punto, con note assai critiche: G. ZAGREBELSKY, *Audizione in commissione Affari costituzionali*, Senato della Repubblica, 28 novembre 2023, disponibile e online all'indirizzo [senato.it - Senato della Repubblica
senato.it - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti - Archivio](https://www.senato.it/16/affari-costituzionali-audizioni-e-documenti-acquisiti-archivio). Al medesimo indirizzo si trovano riportate le Audizioni di numerosi e autorevoli esponenti della dottrina giuspubblicistica, le cui conclusioni sono, in massima parte, critiche nei confronti del disegno di legge presentato dal Governo (il 935), così come di quello presentato dal Sen. Renzi (n. 830). Sul punto di veda anche l'analisi proposta da S. Ceccanti in <https://formiche.net/2023/10/riforma-costituzionale-meloni-ceccanti/>.

⁴⁵ Con opinione favorevole in questo senso G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*

sua più profonda identità”⁴⁶ necessiterebbe di un ulteriore e più specifico approfondimento; certamente, però, la questione meriterebbe di essere presa ad esame da parte del giudice costituzionale.

Quello dell’indebita compressione della rappresentatività parlamentare, che pure rimane un fattore estremamente problematico, non è l’unico elemento di grave criticità che discende dalla formalizzazione a livello costituzionale del premio di maggioranza. Esso, infatti, non sembra compatibile con l’elezione su base regionale dei senatori, in forza dell’art. 57: appare decisamente complesso conciliare questi due elementi⁴⁷, *in primis* dal punto di vista della logica del sistema elettorale, in cui si sovrapporrebbero il principio di elezione su base regionale dei senatori e il premio di maggioranza su base nazionale che raggiunga il 55% dei seggi.

Peraltro, proprio per la difficoltà di conciliare questi due aspetti la legge elettorale del 2005 aveva previsto l’assegnazione del premio a livello nazionale alla Camera e a livello regionale al Senato. Non si sta in questo contesto proponendo in alcun modo di riprodurre quella scelta normativa, che ha determinato effetti deleteri e irragionevoli⁴⁸. Tuttavia, è interessante notare come la criticità sia stata debitamente presa in esame nel 2005, mentre oggi questo elemento non sembra aver trovato alcuna considerazione né nel testo della riforma, né nelle relazioni del Governo o nella documentazione tecnica allegata.

Si pone anche un secondo problema, di natura più strettamente pratica, per così dire. Come noto, a seguito della riforma entrata in vigore nell’attuale legislatura, il Senato si compone di appena 200 membri eletti. È possibile allora chiedersi, anche a prescindere dalla questione della (in)compatibilità tra l’art. 57 e il novellato art. 92 della Costituzione, se sia matematicamente possibile, in un Senato a composizione ridotta⁴⁹, conciliare l’elezione su base regionale, il premio di maggioranza su base nazionale e il rispetto del principio di rappresentatività del voto espresso dagli elettori. Ad un primo esame ciò risulta al limite dell’impossibile, specialmente ove il supporto

⁴⁶ F. GALLO, *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 2013, 713

⁴⁷ Individua la medesima criticità M. CAVINO, *L’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024, 5.

⁴⁸ Un sistema del tutto irrazionale, dato che al Senato la perdita di rappresentatività dovuta il premio di maggioranza regionale non comportava alcun vantaggio dal punto di vista della governabilità, dato che i premi assegnati a regioni con maggioranze “opposte” andavano ad annullarsi vicendevolmente. Ciò è emerso con particolare evidenza nella XVII legislatura, in cui la composizione dei gruppi parlamentari tra Camera e Senato è risultata assai differente. Tra gli A. che hanno fin da subito individuato le criticità della legge elettorale del 2005 in materia di rappresentanza regionale: R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. Cost.*, n. 5, 2005, 5179-5206.

⁴⁹ Ben 10 regioni, nel sistema attualmente vigente, eleggono cinque o meno senatori.

politico alle liste non sia omogeneamente distribuito a livello nazionale, cosa peraltro avvenuta nel corso delle ultime legislature.

Per tutte le ragioni qui addotte, allora, si ritiene del tutto censurabile la norma che stabilisce in Costituzione un premio di maggioranza privo di alcun legame con l'entità del supporto elettorale al primo partito. La governabilità sarebbe forse assicurata, ma al costo della violazione di due cardini fondamentali dell'ordinamento: la rappresentatività del Parlamento e il principio regionalista.

4. Riflessioni conclusive e un suggerimento emendativo

Come già anticipato, gli elementi di interesse e gli spunti di riflessione circa le possibili conseguenze del disegno di legge costituzionale sono assai numerosi. Basti pensare alle ricadute che la riforma comporterebbe sul ruolo e sui poteri sostanziali del Presidente della Repubblica⁵⁰; la fisarmonica presidenziale⁵¹, seppur ancor presente⁵², risulterebbe certamente ridotta nella sua

⁵⁰ C. BASSU, *op. cit.*, 5.

⁵¹ Una delle metafore più felici per descrivere il ruolo della Presidenza della Repubblica nel sistema istituzionale è rappresentato dal concetto di "fisarmonica presidenziale", in ragione del quale il margine di incidenza presidenziale è destinato ad allargarsi in concomitanza di momenti di difficoltà degli altri poteri e del circuito della rappresentanza, e a restringersi in situazione di stabilità istituzionale. Sul punto si veda G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n. 3, 1992, 8 ss. Ulteriori riflessioni ed esempi relativi al contenuto e all'estensione della fisarmonica in E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano*, Torino, 2015, 74 ss.; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021.

⁵² Rimarrebbero in vigore alcuni dei più rilevanti strumenti formali e sostanziali che connotano la posizione istituzionale del Presidente della Repubblica, quali il rinvio alle Camere dei disegni di legge ex art. 74 Cost (A. BURATTI, *"Preferirei di no". Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'archivio storico del Quirinale*, in *Dir. Soc.*, n. 2, 2014, Napoli, 187-265), il potere di esternazione, in tutte le due declinazioni (N. MACCABIANI, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto-legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2010; P. VIPIANA, *Tre interessanti casi di "promulgazione con rilievi"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2020), e forse anche il soft power acquisito nel corso delle ultime legislature con riferimento alle dinamiche endogovernative di produzione normativa (su cui A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3, 2016, 1-37; G. LAURI, M. MALVICINI, *Sulla via del Quirinale. I processi endo-governativi di trasmissione di decreti-legge alla Presidenza della Repubblica nella recentissima esperienza italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018; si è parlato perfino di "formazione negoziata degli stessi decreti tra Governo e Quirinale" G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, 28). Risulterebbero invece molto più ristretti, se non ridotti ad un mero atto notarile, le attualmente cruciali fasi della nomina degli esecutivi (una panoramica storica in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI, *Il Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, 2018) e dello scioglimento anticipato delle Camere (B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2010, 9 ss.). Da quest'ultimo punto di vista, l'approvazione della riforma sancirebbe la fine della cd. dottrina Scalfaro, intesa come la convenzione costituzionale che prevede l'impossibilità di addivenire allo scioglimento delle Camere, a

ampiezza. Oppure, si pensi all'inquadramento nella teoria generale del diritto pubblico di un rapporto di fiducia così atipico: non quello classico del diritto parlamentare, in quanto il Parlamento non sarebbe libero di scegliere⁵³ a chi riconoscere la fiducia, e nemmeno quello che lega reciprocamente il mantenimento in carica dell'organo legislativo e dell'esecutivo, in quanto sarebbe prevista la soluzione inedita di un governo subentrante soggetto ad un peculiare vincolo di mandato.

Per quanto uno studio approfondito dei molti elementi che emergono dall'esame del disegno di legge sarebbe di sicuro interesse⁵⁴, il fine del presente contributo, rimane quello di proporre un confronto tra gli obiettivi dichiarati dal Governo e i mezzi previsti dal disegno di legge per realizzarli. In quest'ottica, si possono allora svolgere alcune considerazioni conclusive.

In alcuni casi gli obiettivi del governo sembrano essere coerentemente perseguiti dal contenuto della riforma: il Presidente del consiglio verrebbe effettivamente eletto dal popolo, determinando indubbiamente un incremento della partecipazione popolare nella composizione degli organi istituzionali, e probabilmente anche nella determinazione dell'indirizzo politico del governo (anche senza interpretare in maniera stringente il discutibile mandato imperativo di governo che sembra emergere dall'art. 94).

In altri casi gli strumenti messi in atto dal Governo raggiungerebbero effettivamente il proprio fine, ma al costo di determinare conseguenze nefaste su alcuni principi fondamentali dell'ordinamento. Si fa riferimento, chiaramente, alla previsione costituzionale di un premio di maggioranza in entrambe le Camere, che garantirebbe certamente una maggiore governabilità, ma comprimendo in maniera non sostenibile tanto il principio della rappresentatività parlamentare, quanto quello dell'elezione del Senato su base regionale.

Vi sono inoltre alcuni elementi particolari in cui sembra che il testo della riforma, forse per evitare di proporre dei contenuti troppo audaci, finisca proprio per mantenere, seppur rendendolo più arduo da realizzare, ciò che si proponeva di eliminare. Ciò vale in particolare per la nascita di Governi sostenuti da coalizioni differenti da quelle presentatesi alle consultazioni elettorali. I cd.

seguito delle dimissioni del Governo, senza quantomeno sondare la volontà parlamentare circa la possibilità di formazione di un nuovo esecutivo.

⁵³ Il complesso insieme di incontri e di trattative di tipo politico che precedono (e che spesso seguono) la fase delle consultazioni non avrebbe più la funzione di individuare il Presidente del Consiglio, ma al più di indirizzare questi nella scelta dei ministri del suo Governo.

⁵⁴ Si rimanda nuovamente, a questo proposito, alle numerose e stimolanti riflessioni sollevate da autorevole dottrina nella fase delle audizioni acquisite dalla 1° commissione del Senato, disponibili integralmente all'indirizzo:

[Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 935 - 19ª Legislatura \(senato.it\)](#)

ribaltoni sarebbero ancora possibili: sebbene il secondo Governo di legislatura debba essere presieduto da un parlamentare eletto tra le fila della maggioranza originaria, nulla vieta che il suo partito lasci la coalizione di governo per formarne un altro sostenuto dai partiti in precedenza all'opposizione. Allo stesso modo si potrebbe parlare di eliminazione solo formale del cd. "governi tecnici". Potrebbe infatti accadere che in circostanze di grave crisi o emergenza il Presidente del Consiglio eletto, o il suo subentrante di origine parlamentare, formi un esecutivo composto da tecnici, in quanto il legame con il corpo elettorale è previsto per il solo Presidente del consiglio, mentre quello fiduciario con le Camere, che riguarda tutto il governo, potrebbe ben crearsi anche nei confronti di un governo "di fatto" tecnico.

Infine, vi sono alcuni aspetti in cui non si riscontra alcun legame tra obiettivi e strumenti elaborati. In primo luogo, si noti come tra le finalità espresse dal Governo nella presentazione della riforma sia menzionata anche quella del contrasto alla mobilità parlamentare⁵⁵. A ben vedere, tuttavia, non vi è alcuna disposizione, tra quelle contenute nel disegno di legge, che incidano in maniera diretta -e probabilmente nemmeno *de relato*, se non tramite notevoli sforzi interpretativi- su un fenomeno che, peraltro, sembra ancora pienamente in atto nella XIX legislatura⁵⁶.

In secondo luogo, come già brevemente evidenziato in precedenza, appare quantomeno discutibile l'affermazione per cui il ddl inciderebbe in maniera marginale sulle potestà del Presidente della Repubblica. Benché ciò sia essere verosimile considerando solo i due interventi puntuali sul testo della Costituzione, è evidente che la riforma rivoluzionerebbe la posizione sostanziale del Capo dello Stato e, probabilmente, l'intero funzionamento della forma di governo⁵⁷.

⁵⁵ Sul tema della mobilità parlamentare la dottrina si esprime in modo tendenzialmente critico, in particolare in relazione all'entità del fenomeno. Cfr. R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, II ed., Napoli, 2015, 29-30; G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2020, 130 ss. La portata raggiunta dalla mobilità parlamentare e dalla nascita di gruppi privi legami con i partiti presentatisi alle elezioni, ha portato, alla fine della XVII legislatura, ad una modifica del regolamento del Senato. Sul tema, *ex multis*, Cfr. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018, 1 ss.; A. CARBONI, M. MALAGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 3 gennaio 2018; da ultimo si v. N. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2023, 75-101.

⁵⁶ Si veda <https://www.openpolis.it/rassegnastampa/il-ritorno-dei-cambi-di-casacca-in-parlamento/>. I cambi di gruppo, nei primi 14 mesi della XIX legislatura, sono stati 39, dovuti principalmente allo scioglimento dell'alleanza politica tra Azione e Italia viva e, alla Camera, all'iscrizione di 21 deputati ai neonati gruppi di Avs e Noi moderati.

⁵⁷ Appare in effetti curioso che nel suo stesso Comunicato il Governo la annunci come "*la madre di tutte le riforme*" e al contempo sostenga di operare in maniera limitata e chirurgica sulla Costituzione. Per G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, "*non di riforma si tratta, ma di rifacimento dalle fondamenta del sistema di governo*".

A conclusione del presente contributo ci si arrischia ad avanzare una proposta emendativa per le forze parlamentari che stanno attualmente svolgendo l'iter istruttorio del ddl costituzionale. Sarebbe in primo luogo opportuno eliminare i due passaggi critici evidenziati ai paragrafi 3.1 e 3.2.: da un lato, escludere l'ipotesi di un esecutivo "subentrante" (che sarebbe, peraltro, pienamente in linea con gli obiettivi del Governo); dall'altro rimuovere la previsione di un premio di maggioranza parlamentare in Costituzione. L'obiettivo della stabilità governativa sarebbe, infatti, già perseguito in maniera adeguata dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio e dal necessario scioglimento delle Camere alle dimissioni di questi.

Infine, si potrebbe completare l'iter emendativo inserendo una norma assente all'interno del disegno di legge, ma che si ritiene avrebbe perfettamente senso nella logica della riforma. Ci si riferisce al riconoscimento per il Presidente del consiglio eletto della possibilità di rimuovere i ministri. Si tratta di un potere previsto in molti sistemi parlamentari⁵⁸, che determina una rilevante differenza tra lo status del Premier e quello dei ministri. In un sistema in cui si intende valorizzare il rilievo istituzionale del Premier e in cui si inserisce una distinzione cruciale tra il Capo del Governo e i ministri, individuata nell'elezione diretta del primo, non avrebbe più senso il suo formale inquadramento di questi come *primus inter pares*.

⁵⁸ A titolo esemplificativo, il *Grundgesetz* tedesco, all'art. 64, comma 1, prevede che "*I ministri federali vengono nominati e revocati dal Presidente federale su proposta del Cancelliere federale*". Analoga disposizione si ritrova all'art. 70 della Costituzione austriaca. È noto che in Italia non sia previsto uno strumento analogo, e che solo un precedente particolarmente problematico abbia aperto le porte, per mezzo di una importante sentenza della Corte costituzionale, all'istituto della "sfiducia individuale" ai ministri. Sul punto S. BARTOLE, *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 1996; S. MALLARDO, *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2020, 141-167.