

Traccia Audizione – riforma costituzionale  
Ddl830 e ddl935  
Senato 28 novembre 2023

Marta Cartabia

Professoressa di diritto costituzionale nell'Università Bocconi di Milano –  
Presidente emerita della Corte costituzionale

1. I due testi posti all'esame della Commissione mirano ad affrontare alcuni problemi molto seri che da tempo affliggono il nostro sistema politico. Le relazioni che accompagnano i ddl mettono in evidenza:

anzitutto l'instabilità politica del governo: abbiamo avuto 68 governi in 75 anni;

in secondo luogo, la mancanza di politiche di medio e lungo termine (fatte salve in questo momento le politiche che si inscrivono nella cornice del PNRR che ci spinge a operare in una prospettiva di alcuni anni);

e, ancora, il crescente tasso di astensionismo e la mancanza di partecipazione alla vita democratica, sintomo di una distanza tra la società e le istituzioni che rischia di divaricarsi ulteriormente fino a diventare estraneità.

Si tratta di problemi molto seri, che esigono di essere affrontati.

Prima di esaminare alcuni punti specifici delle proposte all'esame della Commissione, vorrei soffermare l'attenzione su due questioni di fondo.

2. La prima, riguarda il contesto internazionale. Siamo tutti consapevoli che il dibattito che si è aperto nel nostro Paese si inserisce in uno scenario internazionale dove sono in molti, e ormai da diversi anni, ad interrogarsi sulle ragioni del "declino delle democrazie" che si riscontra anche in esperienze democratiche consolidate da tempo.

Alla radice di questo affaticamento vi è una crescente *polarizzazione sociale* che si traduce in frammentazione politica e che, a sua volta, rende laboriosa la formazione e la tenuta dei governi (particolarmente significativo è l'esempio della Spagna negli ultimi anni).

A dare preoccupazione è soprattutto la disaffezione generale al dibattito pubblico (e specialmente da parte delle più giovani generazioni) e la diffusione di focolai di conflittualità che fatica a ricomporsi e tende a degenerare in dissidio (tra i molti S. Levitzky, D Ziblatt, *How Democracies Die*, 2018).

All'inizio di questo dibattito sulla riforma costituzionale è bene dunque tenere presente questo fenomeno più ampio, che sta sfaldando l'ambiente di vita di molte democrazie del mondo e che ha radici profonde nelle dinamiche sociali, accelerate dalla trasformazione digitale: per questo molti osservatori sottolineano che i problemi del sistema politico riguardano solo in parte le regole scritte, comprese quelle costituzionali, e allignano, piuttosto, nella crisi – o nella trasformazione, o nell'assenza – dei gruppi di intermediazione politica, come è stato segnalato da molti costituzionalisti e politologi (ad esempio nell'ultimo convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti svoltosi a Brescia lo scorso ottobre oltre che da vari contributi in dottrina, tra cui quelli apparsi sulla rivista Quaderni costituzionali nel corso del 2023).

3. Alla luce di questo contesto, non mi sembra inutile, all'inizio di questo percorso parlamentare, ribadire una questione di metodo, a costo di dire un'ovvietà. Ed è questa la seconda osservazione di fondo.

Le riforme costituzionali hanno successo e reggono nel tempo quando sono frutto di scelte condivise. Più ampia è la convergenza fra le forze politiche, di maggioranza e opposizione, più solida e robusta è la costruzione che ne esce.

*La politica costituzionale è il regno della condivisione.* Questo è il significato e la ragion d'essere delle costituzioni “rigide” e delle maggioranze qualificate richieste dalle procedure di revisione costituzionale.

La storia italiana lo dimostra: la Costituzione repubblicana fu votata con 453 voti favorevoli e solo 62 voti contrari (su 515 votanti). I suoi principi fondamentali esprimono ideali condivisi e sono frutto di un accordo tra attori politici che non avevano minori ragioni di divisione di quanto ne abbiano quelli del nostro tempo. Per questo la Costituzione ha accompagnato la Repubblica lungo il corso di 75 anni di storia, svolgendo una indispensabile funzione stabilizzante e unificante, anche nei momenti di maggior tensione.

Diversa la sorte dei testi costituzionali che sono espressione di una sola parte, magari numericamente forte nella contingenza del momento: questi progetti, o si infrangono prima di arrivare in porto, o comunque non danno buona prova nel tempo. Ce lo documenta la lunga e tormentata storia delle tentate e incompiute riforme costituzionali in Italia.

E la stessa dinamica è visibile in altri paesi del mondo: per stare ad un esempio del nostro tempo, nelle prossime settimane (il 17 dicembre) il Cile sarà di nuovo chiamato ad esprimersi con referendum su un testo costituzionale volto a superare la Costituzione del 1980 emanata durante il regime del generale Pinochet: l'esigenza di una nuova costituzione è avvertita da tutti, ma il percorso di riforma

costituzionale è stato gravemente accidentato, segnato da violente proteste di piazza, fallimenti e bocciature popolari (nel referendum del 4 settembre 2022 ha prevalso il “rechazo” con più del 62%). La ragione delle difficoltà, riconoscono tutti gli osservatori, è legata proprio alla mancanza di condivisione tra i diversi schieramenti su alcune questioni di fondo (sul punto si veda l’opinione CLD-AD(2023)034 della Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa).

Viceversa, le riforme costituzionali di successo sono quelle che sono fatte insieme e questo naturalmente richiede la volontà di tutti di affrontare problemi, che, come si è detto sono seri e attendono da tempo una risposta, e la disponibilità di tutti a ricercare soluzioni condivise.

4. Venendo ai due ddl all’esame di questa Commissione, occorre notare che entrambe le proposte imboccano la strada della elezione diretta del Presidente del Consiglio come possibile rimedio ai problemi che abbiamo segnalato.

Il diritto comparato indica che vi sono, invero, anche altre strade percorribili, altre forme di razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Al contrario, a mia conoscenza non si ravvisano esperienze paragonabili a quella prescelta dai proponenti, con l’eccezione della sperimentazione del “premierato” in Israele per un breve periodo (dove il primo ministro è stato eletto direttamente tre volte: nel 1996, 1999 e 2001).

A mente delle relazioni che accompagnano i ddl, due sono i punti di forza su cui si intende far leva per combattere instabilità e astensionismo: affidare direttamente alla volontà popolare la scelta, non già del governo, ma del suo *leader* e assicurare a quest’ultimo il supporto di una ampia maggioranza in parlamento.

Ritengo che in questa fase del dibattito non sia utile soffermarmi sugli aspetti di dettaglio delle due proposte, né insistere sulle relative criticità tecniche già evidenziate in molti interventi pubblici: si tratta di aspetti che eventualmente avranno modo di essere affinati lungo il percorso parlamentare. Vorrei invece svolgere poche considerazioni su due nodi essenziali: il ruolo del presidente della Repubblica e il premio di maggioranza.

4.1. I due disegni di legge sembrano convergere – perché entrambi propongono come elemento qualificante l’elezione diretta del Presidente del Consiglio – ma in realtà presentano significative differenze.

Il ddl 830 (Renzi e altri) segna una svolta netta nella forma di governo, abbandonando la cornice della forma di governo parlamentare, che come è noto è

contraddistinta dalla presenza di due istituti fondamentali: il rapporto di fiducia tra parlamento e governo e il potere di scioglimento anticipato delle camere affidato ad un organo terzo, il Presidente della Repubblica. In questa proposta, entrambi questi istituti spariscono. Il Presidente del Consiglio deriva la sua legittimazione direttamente dall'investitura popolare, controlla la composizione del Governo, attraverso il potere di nomina e revoca dei ministri, determina con le sue dimissioni anche la fine della legislatura, secondo il principio *simul stabunt, simul cadent*. È il modello in vigore per i comuni italiani.

Il perno di tutta la forma di governo e della vita politica diventa il *leader* eletto come Presidente del Consiglio.

Il secondo ddl 935 (proposto dal Governo) pur introducendo come elemento portante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, esclude il principio *simul stabunt, simul cadent* e sembra volersi mantenere nell'alveo della forma di governo parlamentare: in realtà, come vedremo, l'introduzione dell'elezione diretta del premier inevitabilmente ridimensionerà il ruolo del Parlamento e del Presidente della Repubblica nelle dinamiche della forma di governo rispetto alla situazione attuale.

Disegna due possibili cicli della vita politica.

Nel primo ciclo dominano gli elementi di legittimazione popolare diretta. È vero che si mantiene il potere del Presidente della Repubblica di conferire l'incarico al Presidente del Consiglio eletto e si mantiene il voto di fiducia iniziale da parte del Parlamento, ma entrambi i passaggi sono meramente formali, a esito scontato. Domina l'investitura popolare del Presidente del Consiglio eletto.

Il secondo ciclo si apre in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto: le dimissioni non porterebbero automaticamente allo scioglimento delle camere e a elezioni anticipate, ma si aprirebbe la possibilità un secondo ciclo della vita politica. In questo caso sarebbe chiamato a intervenire il Presidente della Repubblica per scegliere un nuovo Presidente del Consiglio che, però dovrebbe essere individuato o nel Presidente del Consiglio dimissionario o in «un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto». Si può dire che in qualche misura tornerebbe ad operare la forma di governo parlamentare, ridestando il ruolo arbitrale del capo dello Stato, il quale però dovrebbe muoversi in un perimetro più ristretto e ben delimitato.

Due cicli di vita politica, due logiche diverse.

Il grande interrogativo rispetto a questa seconda scelta è se le due logiche riusciranno a “coabitare” o se l'una finirà per avere la prevalenza sull'altra, come è accaduto in altri casi di innesto di elementi di investitura diretta nell'ambito della struttura della forma di governo parlamentare (ad esempio con la nascita nel

1958 della V Repubblica in Francia, che ha finito per dare vita a una nuova forma di governo, quella *semipresidenziale*).

4.2. È evidente, che nei due disegni la maggiore differenza riguarda la figura del *Presidente della Repubblica*: nel primo caso il suo ruolo sarebbe fortemente ridimensionato, mantenendolo come istituzione di valore simbolico-formale; nel secondo, il suo ruolo, comunque sarebbe inciso, ma varierebbe a seconda delle due fasi del ciclo politico che ho poco sopra evidenziato.

A questo proposito e nello spirito di offrire un contributo alla riflessione che questo Parlamento sta per intraprendere, non posso esimermi dall'aggiungere anche io la mia voce a quella dei molti che hanno sottolineato l'importanza che ha avuto e ha il Presidente della Repubblica nella storia d'Italia e lo faccio usando le parole della Corte costituzionale: si tratta di un «organo *super partes*, rappresentante dell'unità nazionale, estraneo a quello che viene definito il 'circuit' dell'indirizzo politico governativo» (sentenza n. 200 del 2006) ovvero di un potere «collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche». Proprio per questa sua collocazione *super partes* è stato vero garante dell'unità nazionale (art. 87 Cost.) «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica [...] organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri» (Corte costituzionale n. 1 del 2013).

Nel corso della storia repubblicana il Presidente è stato un arbitro che, senza entrare nel campo proprio degli attori politici, ha sbloccato, stimolato e facilitato le dinamiche del confronto politico, soprattutto nei momenti di crisi.

Privarsi di questa *alta istituzione di coesione*, «garante dell'equilibrio costituzionale» (per usare ancora le parole della Corte nella medesima sentenza n. 1 del 2013) o indebolirne il ruolo sarebbe una grave perdita per la vita politica e per il Paese.

Senza l'arbitro, i conflitti inevitabilmente si moltiplicano e si inaspriscono. E con essi, il tasso di instabilità.

È chiaro che più si introducono in Costituzione elementi di rigidità nelle dinamiche del circuito dell'indirizzo politico governativo, più si riducono gli strumenti di intervento a disposizione del Capo dello Stato che pure potrebbero rendersi necessarie a fronte di situazioni non previste e non prevedibili, frequenti nell'esperienza storica in qualunque Stato.

Occorre fare attenzione a non confondere rigidità con stabilità. Credo che mantenere dei margini flessibili di intervento del Presidente della Repubblica nelle dinamiche della forma di governo possa aiutare gli obiettivi che le proposte di riforma intendono perseguire.

5. Un altro ordine di considerazioni riguarda la previsione in Costituzione dell'assegnazione del 55% dei seggi nelle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio.

L'art. 3 del ddl 935, che modifica l'art. 92 della Costituzione, prevede infatti che «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».

L'intento di questa previsione è – evidentemente – quella di assicurare stabilità al governo. E tuttavia a mio parere questa disposizione è molto problematica.

Benché, rinvii ad una legge elettorale futura basata sui principi di governabilità e rappresentatività, fissa direttamente in Costituzione una soglia garantita di seggi pari al 55% per la maggioranza di governo.

Può essere utile segnalare che gli standard internazionali suggeriscono di non introdurre nelle Costituzioni elementi che irrigidiscono il sistema elettorale, ma di attenersi tutt'al più ad alcune indicazioni di carattere generale (la Commissione di Venezia ha in varie occasioni «recommended enshrining in the Constitution only the main principles of the electoral system, in order to ensure the necessary flexibility in the future development of that system» si veda ad es. CLD-AD (2015)38).

A tacere di altri problemi (ad esempio il mancato coordinamento con l'elezione su base regionale del Senato) vorrei segnalare alcuni aspetti critici che a mio parere consigliano un ripensamento sul punto.

5.1. Il primo: fissare un premio di maggioranza al 55% al buio, senza cioè determinare una soglia minima di voti e senza conoscere il tipo di sistema elettorale che sarà prescelto, si pone a mio parere in contrasto con i principi costituzionali che sono stati messi in luce dalle pronunce della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Si tratta di principi supremi che anche il legislatore costituzionale è tenuto a rispettare.

In quella occasione, infatti, la Corte ravvisava nella legge elettorale in vigore una violazione di alcuni principi cardine del nostro sistema, tra cui, il principio di sovranità popolare (di cui all'art. 1 della Costituzione), l'eguaglianza del valore

del voto (artt. 3 e 48 della Costituzione) e la rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.). E la ragione della violazione era proprio la previsione di un premio di maggioranza in assenza di una soglia minima di voti raggiunti.

I principi evocati dalla Corte costituzionale a base delle decisioni richiamate sono principi supremi che non possono essere ignorati neppure – e direi a maggior ragione – in sede di revisione costituzionale.

Non bisogna dimenticare che anche il potere di revisione costituzionale incontra dei limiti – come tutti i poteri costituiti – nei principi supremi del sistema (Corte costituzionale sent. 1146 del 1988). In Italia e ovunque nel mondo (R. Albert, *Constitutional Amendments*, 2019; Y. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments – The Limits of Amendment Power*, 2017). Tra l'altro in Italia la Corte costituzionale ha non solo fatto propria la dottrina dei principi supremi, che fungono da limite al potere di revisione costituzionale, ma l'ha anche applicata in riferimento a fonti superprimarie esterne in almeno due occasioni (sent. n. 18 del 1982 e sent. n. 238 del 2014)

Nel testo della Costituzione occorrerebbe evitare di inserire indicazioni specifiche che irrigidiscono il sistema elettorale (come del resto fu evitato in fase costituente) e tra l'altro lo sottraggono anche alla possibilità di una pronuncia popolare (art. 75 Cost.): possibilità che, di nuovo, ha svolto un ruolo significativo nella storia d'Italia.

Tutt'al più, si potrebbero introdurre principi generali che vincolino il legislatore a elaborare un sistema elettorale che assicuri la governabilità senza sacrificare la rappresentatività, secondo appunto le indicazioni della Corte costituzionale.

5.2. D'altra parte, e vengo al secondo ordine di problemi di questa disposizione, l'introduzione di un così alto premio di maggioranza – svincolato da una soglia minima di voti – si riverbererebbe su tutto il sistema costituzionale. Sembra una modifica puntuale, addirittura puntiforme, ma è idonea ad irradiare i suoi effetti su tutto il sistema.

Faccio solo due esempi che riguardano di nuovo il Presidente della Repubblica e il procedimento di revisione costituzionale. A Costituzione invariata, con il 55% dei seggi in Parlamento, la maggioranza del premier potrebbe unilateralmente in futuro a) eleggere il Presidente della Repubblica (che dopo la terza votazione può essere eletto a maggioranza assoluta dei componenti, art. 83 Cost.) e b) modificare la Costituzione (che ai sensi dell'art. 138 Cost. può essere modificata anche a maggioranza assoluta).

La scelta del Presidente della Repubblica, anziché essere frutto di una condivisione con altre parti politiche, potrebbe dunque essere espressione di una

sola parte e perdere il suo ruolo arbitrale, tanto prezioso per la storia italiana e per contesti che divengono sempre più conflittuali.

La stessa riforma della Costituzione sarebbe totalmente nelle mani della maggioranza elettorale futura, determinata con la forte correzione del premio sopra indicato, con il rischio di travolgere nella alternanza delle forze politiche di governo anche la stabilità della Carta costituzionale con la possibile generazione di effetti di sistema non del tutto prevedibili e che potrebbero diventare addirittura contrari agli scopi che questa revisione costituzionale si prefigge.

È evidente la necessità di un coordinamento tra le modifiche che si intendono inserire per dare stabilità al governo con altre previsioni costituzionali pensate per mettere al riparo alcune istituzioni dalle ordinarie dinamiche politiche. Se si intende rispettare lo spirito e non solo la lettera della Costituzione, a fronte di un sistema elettorale che intenda assicurare la maggioranza assoluta (o più) dei seggi alla forza o alle forze che sostiene il premier, occorre intervenire sulle altre norme costituzionali che prevedono maggioranze qualificate – cioè che esigono di essere assunte con il coinvolgimento di almeno una parte delle opposizioni.

6. Concludo su questo punto che ci riporta alla importanza del sistema elettorale per il conseguimento degli obiettivi che la riforma si propone di ottenere. La previsione della elezione diretta del Presidente del Consiglio richiederà inevitabilmente una modifica del sistema elettorale. Sarà nell'ambito della legge elettorale che dovranno chiarirsi molti aspetti dei ddl in discussione: ad esempio occorrerà chiarire cosa significa che «Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente», come prevedrebbe il nuovo art. 92 della Costituzione secondo il ddl 935. Quante schede avranno in mano gli elettori? Una per ogni ramo del parlamento e una per il Presidente del Consiglio? Cosa accadrebbe in caso di esiti divergenti tra le due camere? Sarebbe forse opportuno immaginare di instaurare il rapporto di fiducia con una sola delle Camere e avviare gradualmente un percorso di differenziazione dei due rami del Parlamento, correggendo l'attuale prassi di «monocameralismo alternato», come è stato definito dai commentatori?

E poi ancora, posto che la riforma presuppone un sistema maggioritario o una correzione in senso maggioritario, quale formula elettorale sarà prescelta?

Senza una nuova legge elettorale, il nuovo sistema costituzionale semplicemente non potrà funzionare. Pertanto, la discussione sulla riforma costituzionale dovrà andare di pari passo con quella della riforma della legge elettorale.



Occorrerà precisare che la riforma costituzionale *non potrà esplicare effetti abrogativi sulla Costituzione vigente, cioè non dovrà entrare in vigor,e* prima e indipendentemente dalla relativa legge elettorale. Pena la paralisi del sistema. Si rischierebbe di avere un nuovo testo costituzionale, inapplicabile per mancanza del meccanismo elettorale adeguato, mentre la Costituzione attuale non potrebbe più essere applicata, perché in parte abrogata e modificata.

Credo, dunque, che le disposizioni transitorie (art. 5, comma 2 del ddl 935) dovrebbero essere ritoccate nel senso di prevedere che *l'entrata in vigore* – non solo *l'applicazione*, come ora previsto - della riforma costituzionale avvenga contestualmente all'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale.

Fino a quel momento deve rimanere in vigore l'attuale testo costituzionale non modificato per assicurare la continuità delle istituzioni (Corte costituzionale n. 1 del 2014).

Grazie.