

Senato della Repubblica – 12 dicembre 2023 – I commissione

AS 935 – “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”

Punti della audizione del prof. Alfonso Celotto

Di riforma costituzionale si parla almeno dal famoso articolo di Bettino Craxi del 28 settembre 1979, dal titolo “Ottava legislatura”, che auspicava la Grande riforma. Sono passati più di 40 anni di tentativi, con Bicamerali, Comitati di esperti, DDL di centro destra o di centro sinistra, referendum popolari, senza arrivare a nessun risultato concreto.

Ora, la XIX legislatura si è aperta con le dichiarazioni programmatiche Giorgia Meloni che ha auspicato riforma costituzionale in senso presidenziale, <che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che consenta all'Italia di passare da una “democrazia interloquente” a una “democrazia decidente”> (25 ottobre 2022). Sulla cui base è stato presentato il DDL governativo che oggi mi date l'onore di discutere.

Vediamo i punti principali:

Premierato. Si è scelto di far eleggere direttamente dal popolo il Presidente del Consiglio e non il Presidente della Repubblica. In tal modo si sceglie un sistema duale, lontano dal presidenzialismo puro che unifica i due ruoli in una sola persona, come accade per il Presidente USA o i nostri Sindaci e Presidenti di Regione. Non si sceglie nemmeno il modello alla francese dove esistono le due figure ma sono interdipendenti (art. 8

Cost), perché è il Presidente della Repubblica (oggi Macron) ad essere eletto direttamente e a nominare il Primo Ministro (Borne). Da noi invece le due figure resterebbero staccate e parallele perché il Capo dello Stato continuerebbe ad essere eletto dal Parlamento in seduta comune e il Presidente del Consiglio direttamente dal popolo. Andremmo quindi verso un Premierato, cioè un modello dove il Capo del governo avrebbe la forza dell'investitura popolare, ma avrebbe sempre accanto un Presidente della Repubblica in funzione di garanzia.

Tuttavia, la conservazione del modello duale emerge anche dal mantenimento del *nomen iuris* "Presidente del Consiglio dei Ministri", per ribadire che si tratta comunque di un *primus inter pares* e non di una figura con una sua primazia giuridica. Del resto, sappiamo che in Italia il nome "Presidente del Consiglio" si è consolidato per consuetudine fin dall'epoca statutaria e venne modificata soltanto con la legge n. 2263 del 1925 specificando che si trattava di "Primo Ministro, Capo del Governo".

Una curiosità. Anche dopo la caduta del regime, a Badoglio fu attribuita la stessa qualifica di "capo del governo primo ministro segretario di Stato". Fu poi Bonomi nel 1944 a cambiare la qualificazione della propria carica in "Presidente del Consiglio dei ministri, primo ministro, segretario di Stato". E l'Assemblea costituente a ritornare alla dizione "Presidente del Consiglio dei ministri" che troviamo utilizzata nella attuale Costituzione. Anche se il progetto di Costituzione, presentato il 31 gennaio 1947, ancora utilizzava la dizione di "Primo Ministro, Presidente del Consiglio" che venne modificata soltanto nella seduta del 23 ottobre 1947, per chiarire la natura collegiale del Governo e la posizione non di supremazia (ma di direzione, indirizzo e coordinamento) del Presidente del Consiglio.

Legge elettorale. Per consentire una elezione diretta del Premier insieme al Parlamento occorre modificare la legge elettorale, affinché consenta l'individuazione di un sicuro vincitore che abbia la maggioranza in Parlamento. Ovviamente non basta un modello elettorale

proporzionale, ma occorre un sistema maggioritario e/o un premio di maggioranza. Nel testo proposto è fissato un “premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere”

Nomina dei Ministri. Attualmente l’art 92 della nostra Costituzione prevede che “Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri”. Tutti ricordiamo i casi di candidati ministri proposti dal Presidente del Consiglio che hanno avuto un veto al Quirinale (ad es., Savona, Previti, Quartapelle). In un modello con l’elezione diretta del Premier si può ipotizzare che la nomina dei ministri spetti solo al Presidente eletto, mentre il Quirinale dovrebbe fare da spettatore. Ma è anche immaginabile che si mantenga la attuale configurazione duale, in funzione di garanzia.

Sostituzione del Premier. Nel nostro sistema parlamentare, quando cade un governo spetta al Capo dello Stato verificare altre possibili maggioranze parlamentari. Tutti ricordiamo il caso di Berlusconi nel 1994. Dopo la rottura della coalizione e la caduta del Premier, si formò il Governo Dini. Berlusconi se ne lamentò, accusando il Presidente Scalfaro di aver fatto un “Ribaltone”. Ma nel modello parlamentare è solo la corretta applicazione degli artt. 88, 92 e 94 Cost. Nei sistemi con elezione diretta, invece di regola quando il Premier viene meno si torna al voto. Questo accade ad esempio per le nostre Regioni: con le dimissioni di Zingaretti nel Lazio o la morte della Santelli in Calabria l’unica strada possibile è stata quella di tornare al voto.

Norma antiribaltone. Si prevede invece che se il Premier cessi per qualsiasi ragione dalla sua carica, non ci siano automaticamente le nuove elezioni. Il Capo dello Stato può invece individuare un altro Premier, ma sempre nella maggioranza che ha vinto le elezioni. Cioè sarebbe possibile passare ad altro governo politico nella stessa coalizione, ma non ad un governo di compagine diversa (politico o tecnico che sia). Per intenderci, se oggi cadesse il governo Meloni, si potrebbe pensare ad un altro governo

di centro-destra (cioè con gli stessi partiti), e non a un governo che coinvolga forze che hanno corso con altre coalizioni alle elezioni e nemmeno, forse governi tecnici o di larghe intese.

Tuttavia, in una legislatura sarebbero possibili soltanto due governi, in quanto il nuovo art. 94 Cost. specificherebbe “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”.

In pratica verrebbe a essere costituzionalizzato una specie di patto della “staffetta costituzionale”, in quanto soltanto due potrebbero essere i Premier in una legislatura.

Senatori a vita. Sembra infine che si proporrebbe di eliminare i senatori a vita. Sappiamo che i senatori a vita sono una forma di retaggio storico del Senato all’epoca dello Statuto albertino, che era tutto di nomina del Re. Ma anche una forma di riconoscimento a cittadini che hanno particolarmente illustrato la patria, portandoli in parlamento anche se fuori dalla politica (ad esempio Eugenio Montale, Eduardo De Filippo o Norberto Bobbio). Non si comprende bene il senso di questa riforma. Forse è il modo di non far incidere i senatori a vita sulla formazione delle maggioranze politiche oppure di non consentire di utilizzare la via della nomina a senatore a vita al solo fine di diventare Premier. Infatti, se la norma antiribaltone prevede di formare il governo soltanto con un altro parlamentare della stessa coalizione, si eviterebbe la possibilità di formare governi a guida tecnica (Draghi), perché non si tratta di parlamentari. E allora la nomina a senatore a vita sarebbe stato l’unico escamotage per eludere la politicità dei governi (come avvenne in altro contesto a Mario Monti).

Qualche considerazione d’insieme.

Ritengo che sia una riforma possibile, in linea di principio, di là dalle perplessità di funzionamento, anche se non presente in altri sistemi costituzionali. Del resto, ogni Paese ha la sua forma di governo. E anche

il sistema francese o tedesco o spagnolo sono degli “unicum” che nascono dalla particolarità storica e culturale di quei modelli. Per cui il Premierato all’italiana non creerebbe problemi da questo punto di vista.

Appare anche compatibile con il nostro modello costituzionale, in quanto conserva il sistema parlamentare e lo corregge (correggerebbe) con un rafforzamento del Presidente del Consiglio, ma toccando in maniera solo parziale dei poteri del Capo dello Stato e del Parlamento, cioè in un sistema che resta di freni e contrappesi, come deve.

Tre perplessità.

Innanzitutto, mi pare improprio che venga stabilita in Costituzione la soglia di cifra elettorale da attribuire alla coalizione che vinca le elezioni. Le Costituzioni servono a fissare i principi non le norme di dettaglio. Il Costituente nulla disse sulla legge elettorale, non a caso, e ora, al più, si può dare una indicazione di principio, ma non certo pietrificare nella Carta fondamentale una regola così minuziosa.

Occorre, inoltre, riflettere se una volta introdotta l’elezione diretta del Presidente del Consiglio vadano introdotti dei limiti ai possibili mandati, ispirandosi se del caso alla regola del doppio mandato introdotta negli USA con il famoso XXII emendamento del 1951 dopo i 4 mandati di Roosevelt.

Viene poi la questione della “staffetta costituzionale”, cioè del fatto che in una legislatura ci possano essere soltanto due Premier. A me pare una norma impropria. Nel senso che innanzitutto blocca eccessivamente le possibili vicende della forma di governo. Nulla esclude che a metà legislatura, il secondo governo costituzionalmente previsto possa cessare per qualsiasi evenienza e ci si trovi nel pieno di una crisi finanziaria o di una crisi pandemica (per citare esperienze realmente verificatesi). In questo caso che accade? Si deve andare al voto per forza? Sarebbe una forzatura. Una pistola costituzionale con un sol colpo non sarebbe in grande di essere una clausola che possa affrontare ogni possibile evenienza.

Ma ci sono altre due conseguenze su cui riflettere. La prima è che potendosi avere soltanto un altro governo dopo quello indicato in sede elettorale, fin dal primo giorno si può ipotizzare che gli “alleati” facciano la guerra al Presidente del Consiglio eletto per poter subentrare. Per attivare la “staffetta”. E questo non favorisce certo la stabilità di governo. Ma c’è di più. Perché data la possibilità di avere soltanto due governi, al Premier eletto potrebbe venire la tentazione distorsiva di far cadere subito il governo uscito dalle elezioni e formarne al più presto un altro. A quel punto il Premier eletto avrebbe la certezza che il suo secondo sarebbe necessariamente l’ultimo governo della legislatura, per cui non avrebbe più gli alleati da cui difendersi, ma anzi avrebbe lui stesso in mano l’arma delle eventuali elezioni anticipate, a seguito di una ulteriore crisi di governo. Ma a quel punto non avremmo costituzionalizzato una (impropria) “staffetta costituzionale”, ma una altrettanto (se non più) impropria “doppietta costituzionale”!