

Commissione Affari Costituzionali  
Senato della Repubblica – XIX<sup>a</sup> Legislatura  
Audizione in videoconferenza

di Paolo Becchi  
Prof. ordinario di Filosofia del diritto. Università di Genova

Roma, 9 gennaio 2024

Ringrazio la Commissione per avermi invitato a questa audizione. Faccio presente che alcune delle cose che dirò in questa sede sono contenute in un libro, scritto a quattro mani con l'avvocato Giuseppe Palma, intitolato *Il premierato. Una riforma necessaria*, pubblicato poco prima che uscisse il ddl Meloni-Casellati. Una nostra analisi dettagliata di tale disegno di legge è stata di recente pubblicata sul *Forum dei Quaderni costituzionali*. A questi testi in particolare rinvio per un approfondimento.

Sono circa quarant'anni che si parla di voler riformare la Costituzione nel suo assetto istituzionale, e in particolare nella forma di Governo. In molti ci hanno provato ma finora nessuno ci è riuscito: in parte per divisioni politiche all'interno delle stesse maggioranze che hanno lavorato alle revisioni costituzionali, in parte per la necessità delle opposizioni di sconfiggere il lavoro della maggioranza di turno.

Per dirla in breve è sempre venuto a mancare quel “calore istituzionale” che nel 1946-47 portò partiti ideologicamente contrapposti tra loro a trovare un accordo per dare all’Italia una Costituzione di rottura rispetto al passato.

Qual è la situazione attuale? Da almeno tre decenni convivono una costituzione *formale*, che dal 1948 prevede la forma di governo parlamentare, e una costituzione *materiale* che alterna fasi di semi-presidenzialismo sostanziale a fasi di tendenziale premierato. Esempi di premierato di fatto possono essere considerati i governi Berlusconi; per semi-presidenzialismo sostanziale si possono citare invece gli esecutivi Monti e Draghi sotto le presidenze Napolitano e Mattarella.

Vorrei qui brevemente ricordare un caso di scuola che si è verificato alla fine di maggio del 2018. Dopo aver rifiutato a M5S e Lega la nomina di Paolo Savona a Ministro dell’Economia, Sergio Mattarella conferì l’incarico di formare il nuovo Governo – incarico durato solo tre giorni a dire il vero – a Carlo Cottarelli, persona del tutto estranea al processo elettorale e, soprattutto, contro ogni indicazione fornita dai due partiti che all’epoca formavano la maggioranza assoluta in Parlamento. Una circostanza che fa riflettere, visto che il Capo dello Stato è tenuto a conferire l’incarico a una persona che, a seguito delle consultazioni presidenziali, ha ragionevoli e concrete possibilità di ottenere la fiducia in Parlamento. Cottarelli non solo non aveva alcuna possibilità di ottenere la fiducia delle Camere, ma i due partiti di maggioranza avevano fornito al Presidente della Repubblica indicazioni in senso completamente diverso. In quel caso, occorre dirlo, Mattarella ha esercitato le sue funzioni come se fossimo - di fatto - già in un sistema di tipo semi-presidenziale.

Tanto è vero che ad inizio legislatura si è parlato di voler riformare la Costituzione in senso semi-presidenziale, ma nei confronti di questo tipo di soluzione il Governo non ha trovato nessun favore nelle opposizioni. Allora l'attuale maggioranza di centrodestra, per evitare di fare tutto da sola e andarsi poi a schiantare come accaduto a Berlusconi nel 2006 e a Renzi nel 2016, ha virato verso il *premierato*, o, per la precisione, verso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Ed è in questa direzione che vanno i due disegni di legge attualmente in discussione.

Prenderò le mosse da alcune considerazioni generali, che hanno, tuttavia, uno scopo preciso, e cioè mostrare come - al di là delle due proposte attualmente in discussione - sia giusta la direzione che si è presa, se si vuole arrivare ad un risultato condiviso per lo meno con alcune forze dell'opposizione. Mi soffermerò poi su alcune criticità del ddl Meloni-Casellati e in particolare su due punti che ritengo decisivi: lo scioglimento delle Camere e la sfiducia costruttiva, quest'ultima non contemplata dal ddl.

Le forme di governo, a grandi linee, si possono attualmente distinguere in forme di governo presidenziali (e semipresidenziali) e forme di governo parlamentari (con diverse varianti). Due parole solo sulle forme di governo presidenziali. Il Presidente è sia Capo dello Stato che Capo del Governo e non necessita della fiducia da parte del Congresso (pensiamo al sistema americano). Nei governi semipresidenziali il Capo dello Stato non è anche Capo del Governo; infatti, il Primo Ministro

è nominato dal Capo dello Stato e non deve ottenere la fiducia iniziale da parte del Parlamento. È quello che attualmente esiste in Francia. In questa direzione andava la Bicamerale D'Alema risalente al 1997-98. Non se ne fece nulla e, se allora non andò in porto, oggi le condizioni politiche per riproporre una soluzione del genere sono del tutto assenti. Non restava dunque che rimanere nel solco dei governi parlamentari. Questa forma di governo è adottata nella maggioranza degli Stati democratici e in essi la tendenza è quella al rafforzamento del ruolo del governo e del Primo Ministro. La riforma di cui discutiamo va in questa direzione, puntando su quello che è stato chiamato "premierato".

In senso stretto, questa forma di governo che prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Primo Ministro è esistita solo nello Stato d'Israele e per un breve periodo dal 1992 al 2001. La caratteristica principale di questa forma di governo è, appunto, che il Primo Ministro non viene eletto dal Parlamento ma direttamente dal corpo elettorale. L'elezione del Primo Ministro si verifica contestualmente a quella del Parlamento. Da notare che in questo caso si fa uso di due sistemi elettorali diversi: per eleggere il Primo Ministro si usa un sistema elettorale maggioritario a doppio turno, il quale prevede che nel caso in cui il candidato non ottenga la maggioranza assoluta dei voti si faccia ricorso al ballottaggio tra i due candidati più votati; mentre il Parlamento viene eletto con un sistema di tipo proporzionale.

Qual è la caratteristica fondamentale di questa forma di governo? Il Parlamento può sfiduciare il Primo Ministro (ma in questo modo si va diretti alle elezioni anticipate) e il Primo

Ministro può sciogliere il Parlamento, ma ciò comporta le sue dimissioni. Non è detto che quel potere venga esercitato, ma può minacciare di farlo e usare quindi tale facoltà come deterrente. Ne consegue comunque che il Primo Ministro non può essere sostituito in corso di legislatura

Ha funzionato? Sembra proprio di no. Perché, come ho già detto, è stato superato una decina di anni dopo, pur mantenendo il potere del Primo Ministro di ricorrere alle elezioni anticipate e l'istituto della sfiducia costruttiva. La causa del fallimento è da individuare nel fatto che il sistema dei partiti in Israele è estremamente frammentato e con un sistema elettorale proporzionale dava vita a coalizioni post-elettorali deboli. Inoltre, il sistema prevedeva il voto di fiducia iniziale rendendo dipendente il Premier proprio da quelle coalizioni deboli.

In Italia questa forma di governo, con la formula dell'elezione diretta, ha trovato una sua attuazione a partire dagli inizi degli anni Novanta nella elezione del Sindaco e dei Presidenti di Regione. E ora si vuole estendere questa stessa forma di governo, pur con significative variazioni, anche a livello nazionale. In forma "debole" nel ddl Meloni-Casellati, in forma "rigida" nel ddl proposto da Renzi con altri senatori.

La prima cosa che ci si può chiedere è: si poteva seguire solo questo modello per raggiungere il risultato del rafforzamento dei poteri del governo?

In realtà no, ci sono altri due casi importanti in cui la forma di governo è parlamentare ma il governo è prevalente. La Gran Bretagna e la Germania, ma anche la Spagna può rientrare in questa tipologia.

In Gran Bretagna, dove la Costituzione non è scritta ma tramandata per consuetudine, il Primo Ministro – che non è eletto direttamente dal corpo elettorale - nomina e revoca i ministri, e la sua figura, benché designata ufficialmente dal Re, coincide con quella del leader del partito che ha preso più voti alle elezioni politiche, indipendentemente dal fatto se alla Camera bassa abbia o meno la maggioranza assoluta dei seggi. Il motivo è semplice: non esistendo il voto di fiducia iniziale il governo si regola di provvedimento in provvedimento, e quando non c'è il numero sufficiente per approvare un decreto dell'esecutivo, spesso alcuni membri dell'opposizione escono dall'aula per riequilibrare i rapporti di forza nel rispetto della volontà popolare. Quando il Primo Ministro si dimette, di solito lo fa perché non ha più il sostegno del suo partito; dunque, la palla passa non al Re, ma al partito stesso, che decide se sostituire il premier con uno nuovo oppure se tornare alle urne (sullo scioglimento della Camera, la Corona ha un mero potere formale). In Gran Bretagna la quasi totalità dell'iniziativa legislativa è esercitata dal governo e dal Primo Ministro, che ha anche il potere di chiedere al Re di sciogliere la Camera bassa prima della naturale scadenza di legislatura (potere abrogato con il "*Parliaments Act 2011*" ma ripristinato nel 2022). Il funzionamento di questa forma di governo, in cui è prevalente il ruolo del Primo Ministro, è favorito soprattutto da una legge elettorale maggioritaria con collegi uninominali a turno unico, in cui in ogni collegio elettorale è eletto un solo deputato, vale a dire quello che ottiene più voti rispetto agli altri. In tal modo è evitata la frammentazione politica con la conseguenza che è più facile la formazione di una maggioranza parlamentare.

Una forma piuttosto ibrida di premierato esiste in Spagna. È previsto l'istituto della sfiducia costruttiva (cioè il Parlamento che sfiducia il Primo Ministro ma con una soluzione alternativa già pronta), ma il Presidente del Governo di Spagna (così si chiama) deve ottenere la fiducia iniziale dal Congresso dei deputati. Anche in questo caso, come in Gran Bretagna, il Primo Ministro può chiedere al Re lo scioglimento del Congresso. In Spagna esiste anche il problema di giungere a una maggioranza parlamentare omogenea dopo le elezioni; infatti, il sistema elettorale proporzionale crea frammentazione, con il rischio che il partito che ha ottenuto più voti alle elezioni resti fuori dalla compagine governativa, come dimostra l'attuale esecutivo spagnolo, composto da quasi tutti i partiti presenti in Parlamento tranne che dal partito che nelle urne ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti e dei seggi.

La Germania invece prevede il cancellierato, dove il Cancelliere è costretto – anche a causa di un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale (con soglia di sbarramento al 5%) – ad individuare dopo le elezioni una maggioranza parlamentare che si accordi su programma di governo, un “contratto di governo” tra il primo partito, che esprime il Cancelliere, e altre forze politiche. Ma solo il Cancelliere deve ottenere la fiducia del *Bundestag* e il suo governo viene formato dopo quel voto. Anche in Germania c'è l'istituto della sfiducia costruttiva, ma lo stesso Cancelliere può mettere la fiducia e perdere volutamente per sciogliere il *Bundestag* e andare ad elezioni anticipate.

Una prima considerazione generale sulla quale torneremo in seguito: in tutti i sistemi sin qui analizzati la decisione di scioglimento del Parlamento è nella sostanza nelle mani del Primo

Ministro o del Cancelliere, non del Presidente della Repubblica o del Re (che conservano in tal senso un potere meramente formale).

Una delle critiche mosse al premierato è il mal funzionamento di quello israeliano, ma in quel caso – come in Spagna – c'è una legge elettorale proporzionale (solo da poco è stata introdotta una soglia di sbarramento), per giunta senza preferenze. Fatta eccezione per quanto accaduto di recente in Spagna, però il dato saliente delle esperienze dei Paesi visti sinora è che non esiste governo senza la partecipazione del partito che ha ottenuto più voti alle elezioni, anche se non ha la maggioranza assoluta in Parlamento. E il nome del Primo Ministro era noto prima del voto agli elettori perché riconosciuto leader del partito poi risultato primo alla elezioni. Una prassi ormai consolidata che rispetta la volontà popolare. Modelli di questo tipo però, in Italia, non funzionerebbero: il partito che alle urne dovesse ottenere la maggioranza relativa finirebbe spedito all'opposizione, come già accaduto diverse volte dal 1994 ad oggi: si pensi a Forza Italia dal gennaio 1995 al maggio 1996, nonostante fosse risultato il partito di maggioranza relativa alle elezioni politiche del '94; oppure a tutti i partiti della coalizione di centrodestra esclusi dal Conte II dal settembre 2019 al febbraio 2021, nonostante la coalizione avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti e dei seggi alle politiche del 2018.

In Italia serve pertanto un modello differente, tipizzato in Costituzione, che eviti “ribaltoni” dovuti a quelle manovre cosiddette di palazzo che sviscerano la volontà popolare.



L'obiettivo è quello che, chi va a votare, sappia che il suo voto sarà decisivo non solo per l'elezione dei parlamentari ma anche per la designazione di chi presiederà l'esecutivo nazionale. Se il cittadino è messo nelle condizioni reali di sapere che il suo voto è importante, è più probabile che si rechi alle urne invece di optare per l'astensione.

Per un buon funzionamento del premierato molto importante è il sistema elettorale. È dunque corretto che esso sia stato parzialmente costituzionalizzato dal ddl Meloni-Casellati, ma il modo in cui questo è avvenuto non convince. Il ddl prevede il collegamento della persona candidata come Presidente del Consiglio dei ministri alle liste che lo sostengono, attraverso l'attribuzione – su base nazionale – del 55 per cento dei seggi in entrambe le Camere in modo tale da garantire i principi di “rappresentatività e governabilità”, per la prima volta costituzionalizzati.

Il problema che qui sorge è l'inserimento, in una disposizione di rango costituzionale, addirittura di una percentuale di seggi da attribuire quale premio di maggioranza, fatto di per sé insolito in quanto materia solitamente oggetto di legislazione ordinaria. Tanto insolito che, se male non mi appongo, non esistono in Europa altre Costituzioni che costituzionalizzano – con un numero - il premio di maggioranza. Anche se alcuni Stati, come Spagna, Grecia e Svezia, costituzionalizzano in parte il sistema elettorale. Sia come sia, o il ddl viene modificato inserendo quanto meno una soglia minima di voti necessaria per far scattare il premio di maggioranza, oppure tale soluzione dovrà comunque essere attuata attraverso la legge ordinaria, soprattutto per essere in linea con quanto stabilito

dalla Sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014. legge in tal senso.

Sarebbe infatti stato più corretto inserire in Costituzione il principio di governabilità, unitamente a quello di rappresentatività, come è stato fatto, ma lasciando alla legge ordinaria – quindi al Parlamento – la scelta politica del sistema elettorale da adottare, senza costituzionalizzare alcun premio di maggioranza, ma prevedendo una riserva di legge che favorisca la formazione di una maggioranza parlamentare, una legge elettorale dunque che abbia un effetto maggioritario. Aver inserito in Costituzione la soglia del 55 per cento dei seggi quale premio di maggioranza, impedisce di fatto al Parlamento di adottare, ad esempio, un sistema elettorale che preveda l'assegnazione dei seggi col sistema dei collegi uninominali a turno unico, secco, all'inglese, il quale mal si confà ad una soglia predeterminata di seggi parlamentari.

A mero titolo esemplificativo, si prenda la legge elettorale giornalmisticamente denominata *Mattarellum*, dal nome dell'attuale Presidente della Repubblica che ne redasse il testo, che prevedeva per la Camera dei deputati l'assegnazione dei  $\frac{3}{4}$  dei seggi col sistema dei collegi uninominali a turno unico e  $\frac{1}{4}$  col sistema proporzionale. Alle elezioni politiche del 2001, la coalizione di centrodestra ottenne a Montecitorio 368 seggi su 630, vale a dire il 58,42 per cento degli scranni, oltre la soglia del 55 per cento costituzionalizzata dal ddl varato dal Governo in carica. Di certo non si può dire che il *Mattarellum* fosse incostituzionale, come crediamo non sia affatto incostituzionale neppure la soglia del 55 per cento quale premio di maggioranza se a questa si aggiungesse una soglia minima di voti oltre la quale scatti il premio. Tuttavia, sembra una forzatura da

evitare quella di limitare per Costituzione il Parlamento ad adottare – nella sostanza – un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, come di fatto sembrerebbe imporre la costituzionalizzazione del 55 per cento dei seggi da parte del ddl in esame.

Non mi soffermo ulteriormente su questo perché immagino sia stato uno degli argomenti più dibattuti in questa sede. Passo dunque a considerare un tema che ritengo decisivo, quello del potere di scioglimento. Come si è visto negli ordinamenti che abbiamo sin qui preso in considerazione, si tratta di un potere che – nella sostanza - è del Primo Ministro.

Nella Costituzione vigente il potere di scioglimento delle Camere spetta al Presidente della Repubblica che, nell'esercizio di tale potere, non incontra di fatto alcun limite, se non quello formale di sentire previamente i Presidenti di entrambe le Camere (art. 88). Per la verità, nella realtà della Prima Repubblica lo scioglimento veniva a dipendere quasi esclusivamente dalle decisioni delle segreterie di partito; nella Seconda Repubblica il Presidente della Repubblica ha gradualmente accresciuto i suoi poteri pure in tal senso. Si potrebbe obiettare che, anche oggi, il governo eserciti comunque un controllo sullo scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica attraverso lo strumento della controfirma del decreto di scioglimento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, ma si tratta di un mero controllo formale: mai è successo infatti che il Presidente del Consiglio si sia rifiutato di controfirmare un decreto di scioglimento delle Camere firmato dal Capo dello Stato.

**Se il perno della nuova forma di governo però gravita attorno alla figura del Presidente del Consiglio dei ministri eletto a suffragio universale e diretto, come prevedono i due ddl di revisione costituzionale in esame in questa sede, lo scioglimento delle Camere dovrebbe spettare proprio a questa figura.**

Non c'è il rischio così di attribuirgli un potere troppo grande? Nella proposta che abbiamo avanzato nel nostro libro, affinché il Primo Ministro non sciolga le Camere a suo arbitrio, il decreto di scioglimento emanato dal premier dovrebbe poter essere respinto da entrambe le Camere non prima di tre e non oltre quindici giorni dalla sua emanazione (a maggioranza relativa per non svilire il Parlamento). Il decreto di scioglimento entrerebbe così in vigore solo se le Camere non provvedessero a respingerlo entro un determinato periodo di tempo (i suddetti quindici giorni). Dopo di che, se entrambe le Camere riuscissero a respingere il decreto di scioglimento del Primo Ministro, potrebbero optare per la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva. È un potere di controllo molto forte del Parlamento nei confronti del Primo Ministro, ma necessario onde evitare che il premier tenga sotto scacco le Camere, ma non solo. Tali meccanismi garantiscono l'effettivo controllo del Parlamento sul Primo Ministro, che altrimenti assumerebbe le vesti di un "Capo del Governo" autoritario. Al Parlamento resterebbe così non solo il potere di opporsi allo scioglimento ma anche quello di sfiduciare il Primo Ministro.

Il potere di scioglimento del Primo Ministro dovrebbe essere controbilanciato dal potere del Parlamento di sfiduciare il Primo Ministro con mozione di sfiducia costruttiva, cioè

prevedendo – all’interno della mozione di sfiducia stessa – un’alternativa: il nome di un nuovo Primo Ministro. La mozione di sfiducia costruttiva dovrebbe poter essere richiesta da un quinto dei componenti anche di una sola Camera e dovrebbe essere approvata a maggioranza assoluta da entrambe le Camere (per fare in modo che il nominativo del nuovo Primo Ministro sia condiviso da entrambi i rami del Parlamento). Nel caso di sua approvazione diverrebbe Primo Ministro la persona indicata nella mozione stessa; se invece, al contrario, la sfiducia fosse respinta resterebbe in carica il Primo Ministro contro il quale è stata presentata mozione di sfiducia. Questa proposta potrebbe incontrare il favore almeno di una parte dell’opposizione.

Il meccanismo previsto dal ddl Meloni-Casellati va però in tutt’altra direzione, facendo ruotare il tutto su un voto di fiducia iniziale del Parlamento che non ha senso, dal momento che il Primo Ministro ha già ottenuto la fiducia del popolo con l’elezione diretta, con annessa e costituzionalizzata maggioranza. Da qui l’idea, avanzata nel ddl n. 935, che il Presidente della Repubblica proceda allo scioglimento delle Camere se il Presidente del Consiglio eletto non ottiene al secondo tentativo la fiducia iniziale, con l’aggiunta che – nei casi in cui il Presidente eletto cessi dalla carica (per dimissioni o sfiducia parlamentare) - possa subentrare un nuovo Presidente del Consiglio, peraltro senza investitura popolare, che a sua volta necessita del voto di fiducia delle Camere, ma che porti necessariamente avanti il medesimo programma sul quale il Presidente eletto aveva ottenuto la fiducia iniziale del Parlamento.

Non c'è tempo per soffermarsi anche su questo ma proprio qui si vede quanto invece sarebbe stato utile inserire l'istituto della sfiducia costruttiva. Le crisi di governo si verificano solitamente sulla politica del governo cioè sul suo programma e non necessariamente sui nomi e sulle persone. Sostituire il Presidente del Consiglio eletto con un altro parlamentare della sua stessa maggioranza con l'obbligo per il subentrante di portare avanti quel medesimo programma di governo dal quale è scaturita la crisi politica dell'esecutivo presieduto dal Presidente del consiglio eletto non sembra la soluzione adeguata.

Concludo dicendo che il cuore delle forme parlamentari mi pare oggi stia in un difficile equilibrio tra scioglimento e sfiducia. Lo scioglimento va spostato sul Primo Ministro, la sfiducia va resa costruttiva. Questi due elementi non si trovano in nessuno dei due disegni di legge.

Si è puntato tutto sull'elezione diretta, quando sarebbe stata sufficiente una legittimazione diretta attraverso il collegamento – da indicare sul programma elettorale presentato al Ministero degli Interni prima delle elezioni - tra la lista o la coalizione di liste e la persona scelta da loro per ricoprire dopo il voto la carica di Primo Ministro sulla base dei maggiori voti ottenuti. Invece di porre tutta l'attenzione su quello che in ultima analisi si rivela come un feticcio, si sarebbe quindi dovuto attribuire al Premier poteri reali come lo scioglimento delle Camere (con i contrappesi indicati) e la nomina e revoca dei ministri.



