

Nota per la Prima Commissione della Camera dei deputati
Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni

sul disegno di legge n. 1921, *Modifiche alla parte seconda 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*
e sul progetto di legge n. 1354, *Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*

Audizione del 17 giugno 2025

Prof. Sandro Staiano

1. Una constatazione e due premesse metodologiche.

La constatazione: i progetti di revisione della Parte Seconda della Costituzione si sono da tempo venuti connotando per approcci ideologizzanti e dunque per la polarizzazione degli schieramenti, come è dimostrato dalla reiterata rinuncia a ricercare maggioranze ampie. A partire dalla revisione del Titolo V compiuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – con la quale per la prima volta nella vicenda repubblicana ci si orientò alla maggioranza ristretta, deviando da una linea di condivisione cui si era conformata tutta la legislazione costituzionale precedente – le conseguenze sono state: la deformazione plebiscitaria del referendum confermativo, proposto sia dalla maggioranza sia dall'opposizione; il difficile conseguimento dell'esito positivo di esso; in caso di esito positivo, la cattiva qualità della legge infine approvata, in ragione della insufficiente meditazione delle soluzioni apprestate.

Benché neppure taluni tra i costituzionalisti si siano sottratti ad essere ingaggiati nelle opposte schiere, trascurando i propri strumenti per fare l'altrui mestiere, bisogna dire che ciò ha assai poco a che fare con la mentalità del costituzionalismo, giacché questo è confronto tra visioni generali dei rapporti sociali e delle istituzioni politiche, aperta al confronto e alla contaminazione, nella permanente ricerca del compromesso.

Di qui le due dichiarazioni metodologiche, rese coerentemente *sine ira ac studio*:

a) manifestare un avviso dal punto di vista giuridico-costituzionale circa le proposte di revisione delle norme costituzionali sulla forma di governo parlamentare è utile se si assume di dover rispondere gradatamente – cioè mettendole in sequenza logica, in modo che la risposta positiva alla precedente sia condizione per accedere alla successiva – a tre questioni: se la revisione sia necessitata da una disfunzione della relazione fiduciaria tanto grave da non poter essere considerata congiunturale e riassorbibile dalle dinamiche politiche (infatti la pratica della revisione costituzionale dev'essere parsimoniosa); se sia plausibile l'obiettivo di razionalizzazione che si intende perseguire – stabilizzazione mediante rafforzamento del Governo nel rapporto con il Parlamento ovvero mediante rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio nel Governo e nel rapporto con il Parlamento – e se si voglia mantenere il sistema entro lo schema della forma di governo parlamentare; se vi sia congruenza tra gli obiettivi proposti e le revisioni prospettate e se queste siano internamente coerenti. Insomma, si tratta di compiere un'avvertita verifica delle premesse e una complessa analisi di impatto;

b) nell'esperienza repubblicana, i maggiori formanti soggettivi della forma di governo sono i partiti politici, in conformità ai caratteri originari a questa impressi nella vicenda costituente: i partiti non sono integrati nell'ordinamento dello Stato come organi di questo, ma sono il tessuto connettivo del rapporto di rappresentanza. Ed è data a essi posizione di preminenza come formanti della forma di governo. È singolare come ciò sfugga quasi del tutto nel dibattito in corso: in questo,

le soluzioni proposte sono come pensate in un asettico laboratorio di chimica istituzionale, tenuto al riparo dalla materialità dell'assetto partitico, e a questa chimica, per contestarne le formule e dichiarare di temere gli effetti dei processi innescati, si riferisce anche chi si oppone, per scrutare il presuntivamente basso interesse altrui e preoccuparsi del proprio. Ma, fuori del laboratorio, il mondo è assai più grande, e le dinamiche partitiche, l'interazione di esse con la forma di governo assai più complessa. Il dato è comprovato sul piano storico, considerando che la storicità si manifesta sia con riferimento alla genesi della disciplina costituzionale sia con riferimento agli sviluppi applicativi di essa, ormai lungo settantacinque anni di esperienza repubblicana, un tempo sufficiente a consentire di distinguere permanenza e mutamento e da invitare alla massima consapevolezza dell'impatto che si potrà prevedere deriverebbe dagli interventi sul formante normativo costituzionale.

2. I partiti, per missione a essi assegnata già in sede costituente, sono i formanti della forma di governo parlamentare italiana, *fattispecie a formazione progressiva* secondo gli artt. 92 ss. della Costituzione. Essi esercitano questa loro funzione con la legislazione elettorale, e soprattutto con norme convenzionali, con le quali razionalizzano il rapporto di «emanazione permanente» dell'Esecutivo dal Legislativo, per evitare le «degenerazioni del parlamentarismo», inverando l'assunto dell'ordine del giorno Perassi, approvato il 5 settembre 1946 dalla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente.

Ora, le domande che oggi, in questa sede, è utile proporre sono: se e come i partiti abbiano esercitato questa funzione (giacché la cognizione di quanto avvenuto è necessaria a guidare il da farsi); se siano ancora in grado di esercitarla in pienezza; in quale misura e a quale livello produrre una normazione capace di colmarne la perdita di ruolo come formanti della forma di governo.

2.1. I partiti hanno svolto a lungo efficacemente la loro funzione razionalizzatrice della forma di governo anche oltre la grande crisi dei primi anni Novanta del Novecento, sia pure in un difficile, a tratti drammatico, processo di disarticolazione e ricomposizione in sistema.

Quei partiti, usciti dall'esperienza costituente, avevano tratti prevalentemente comuni, un assetto organizzativo pressoché generalizzato: dimensione nazionale e modello di gestione definibile con buona approssimazione come oligarchico, cioè connotato dalla divisione o condivisione del potere in gruppi ristretti, dalla investitura nei centri di comando non affidata a forme universalistiche determinate dalla volontà degli iscritti, dal saldo controllo dei partiti quanto ai rapporti con le sedi della rappresentanza politica.

In tempi di solidità, tale assetto aveva prodotto gruppi dirigenti in linea di massima adeguati, una selezione efficace dei quadri attraverso percorsi di promozione dalle sedi rappresentative locali a quelle nazionali, fino al governo centrale. In età di decadenza, invece, i gruppi dirigenti, arroccati e timorosi di essere scalzati, hanno poi compiuto reclutamenti *alla rovescia*: non i migliori, pericolosi, ma i più prони al comando, con l'effetto ultimo di provocare il crollo di qualità delle classi dirigenti. Quei partiti determinarono la struttura, e con la struttura il funzionamento, della forma di governo, e insieme la regola dei loro rapporti, come si è detto, attraverso il *formante legge elettorale* e il *formante convenzione costituzionale*, avendone il pieno dominio. E ciò sarebbe durato oltre quarant'anni.

Quanto al formante legge elettorale, questa fu improntata a spiccato proporzionalismo, secondo lo spirito del tempo in cui era stata prodotta. I partiti l'hanno prescelta sotto il *velo di ignoranza* circa i rapporti di forza che si sarebbero palesati nelle elezioni del 1948. Temendosi reciprocamente, i protagonisti della stagione costituente vogliono impedire il dominio assoluto o troppo consolidato della parte vincente, quale che essa sia. E, infatti, in vista delle elezioni del 1953, di quella formula lo schieramento parlamentare raccolto intorno ai vincitori nella precedente tornata compie la

correzione in senso maggioritario (blandamente maggioritario, si può osservare, se la si guarda con gli occhi di oggi: la legge 31 marzo 1953, n. 148 stabilisce che per ottenere il sessantacinque per cento dei seggi occorra ottenere comunque la maggioranza dei voti validi; eppure, si apre un durissima battaglia politica e parlamentare, e, infine, la legge *maggioritaria* non produce gli effetti desiderati, per il mancato raggiungimento della soglia necessaria, e viene abrogata nel 1954). Ne conseguono orientamenti elettorali che consolidano il multipartitismo, tendenzialmente «estremo», come lo qualifica Leopoldo Elia.

Sul versante del formante convenzionale, si afferma la *conventio ad excludendum*, cioè la regola per la quale dalle coalizioni di governo sono escluse sempre le forze poste sui versanti estremi, sinistro e destro, dello schieramento parlamentare, ma che, in uno scenario che vede una forza centrista dominare largamente, per consistenza elettorale, l'area di governo, e una forza di sinistra dominare largamente l'area di opposizione, vuole in concreto impedire l'ingresso nell'area di governo solo a quest'ultima. Complementarmente, si afferma il coinvolgimento sistematico delle minoranze nelle scelte parlamentari, in un'opera di mediazione permanente che segnerà molto a lungo la vicenda repubblicana: *conventio ad includendum* parlamentare come contropartita della *conventio ad excludendum* quanto alle compagini governative.

Alla *conventio ad excludendum* altre se ne giustappongono, relative alla formazione e alla composizione dell'Esecutivo, e tutte manifestano la prevalenza dei partiti nelle dinamiche della forma di governo, al confronto dei poteri degli organi costituzionali, del Presidente della Repubblica anzitutto: non è consentita a questo la compartecipazione alla scelta dei ministri a pari titolo con il Presidente del Consiglio, spettando ai partiti il potere sostanziale di designazione (salvo, in determinate condizioni, impedire la nomina di un ministro); è precluso lo scioglimento anticipato delle Camere, quando dai partiti provenga la disponibilità a formare una qualsiasi maggioranza parlamentare; è impedito al Presidente della Repubblica di provocare la formazione di un Governo avverso alla maggioranza parlamentare, col fine di ottenere che esso, non ottenendo la fiducia iniziale e sciolte conseguentemente le Camere, rimanga in carica fino allo svolgimento di nuove elezioni, le quali dal Presidente della Repubblica risulterebbero così orientate oltre la misura ritenuta compatibile con la democrazia dei partiti.

Nonostante una certa *damnatio memoriae* derivante dalle circostanze storiche nelle quali si consumerà la crisi dei primi anni Novanta del Novecento, segnata dall'intervento demolitorio della magistratura penale, che si fa portatrice anche di una riprovazione morale, quello della forma di governo parlamentare italiana di questa fase è un successo sistemico mai replicato. La Repubblica regge l'urto di possenti vettori di forza dissolutivi: terrorismo di varia matrice, spinte eversive assecondate e sostenute da deviazioni di comparti significativi dei poteri statali, pervasività della criminalità di stampo mafioso. La forma democratica dello Stato è messa gravemente in pericolo, ma regge. E, tuttavia, quel sistema reca in sé il germe della propria crisi, per la stagnazione politico-partitica e la lentezza delle dinamiche adattative. Diviene assai poco responsivo e infine conosce una crisi, per implosione anzitutto.

2.2. Alla grande crisi segue un complesso riordinamento, una ristrutturazione del sistema, del sistema partitico in primo luogo.

Irrompe nello scenario politico-istituzionale il "partito personale", che diviene presto la forma prevalente. Il partito personale è dominato dal suo *leader*, il *leader* ne è la forma stessa. Le tradizionali macchine organizzative sono ridotte in funzione servente, collocandosi in una più complessa catena di trasmissione del comando politico, in una rete di relazioni di cui il *leader* è centro, lo snodo in cui si concentra l'acquisizione e da cui si diparte la distribuzione delle risorse.

La forma partito personale sommuove i tratti e i moduli d'azione propri dei partiti "tradizionali" o "novecenteschi", mette sotto scacco le loro culture. Questo tipo di partito, dopo un periodo di

coesistenza con i partiti tradizionali, mostra una tale preminenza competitiva da diventare largamente dominante: gli attori partitici rilevanti quanto alla determinazione della forma di governo assumono a un tratto tutti la medesima struttura personale. E, nonostante le differenziazioni per sottotipi, va rilevata la sostanziale omologazione nella categoria.

In periodo di coesistenza competitiva tra partito personale e “partito tradizionale”, il formante legislativo è in formule elettorali prevalentemente maggioritarie, introdotte dopo l’esito positivo di un referendum abrogativo a carattere manipolativo (al punto da trasformare la formula elettorale per il Senato da spiccatamente proporzionalistica in fortemente maggioritaria), ritenuto ammissibile dalla Corte costituzionale: le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277, sono la risposta di un sistema partitico ancora avvolto in un’aura di discredito, che ha la necessità esistenziale di apprestare una reazione, di dimostrare di saper correggere le *storture* che ne avevano determinato la crisi. L’obiettivo di quelle leggi è l’attenuazione della frammentazione tipica del multipartitismo italiano attraverso il massimo *favor* per l’aggregazione delle liste elettorali in coalizioni, con l’obiettivo di far corrispondere la coalizione di governo a quella prevalente nella competizione elettorale.

Quella formula crea condizioni competitive equilibrate, nelle quali entrambi gli schieramenti possono concorrere con pari *chance* di vittoria, e ciò in effetti avviene, realizzandosi l’alternanza tra coalizioni nelle tre tornate elettorali che si svolgono in vigenza delle leggi n. 276 e n. 277 del 1993. La regola convenzionale che si afferma consiste nel vincolare il Presidente della Repubblica a conferire l’incarico, almeno in prima istanza, al *leader* vincente. Il contesto partitico, dopo quarantacinque anni, è radicalmente mutato, non solo nei soggetti, ma anche nelle loro relazioni. Ora i partiti sono disposti in due poli, alternativi quanto all’acquisizione del governo. La convenzione corrisponde a tale assetto, istituendo un rapporto di derivazione tra coalizione elettorale e coalizione di governo, e restringendo massimamente la possibilità di combinazioni parlamentari non corrispondenti al risultato elettorale.

I partiti si riappropriano così, sia pure in maniera molo tormentata, dei formanti nomativi legge elettorale e convenzione.

Ma dura poco. I partiti sono essi stessi artefici della perdita di ruolo come formanti della forma di governo.

Finisce il ciclo delle leggi n. 276 e n. 277 del 1993: in vista della quarta tornata elettorale in vigenza di queste, stabilita per il 2006, e di una probabile ulteriore alternanza tra coalizioni, viene prodotta una nuova legge – n. 270 del 2005 – per iniziativa del maggiore partito al governo, una legge intesa a introdurre un sistema asseritamente proporzionale, con soglie di sbarramento per l’accesso al riparto dei seggi per le coalizioni, per i partiti non coalizzati e per i partiti coalizzati, e con premio di maggioranza senza soglia minima. L’obiettivo principale è ribaltare il pronostico negativo per la coalizione fautrice delle modifiche legislative. Il che non avviene. Si conferma la *legge bronzea del revisore sconfitto*: sempre e ovunque, non solo in Italia (si pensi alla Francia del 1985: i socialisti al governo, nell’intento di evitare l’incombente sconfitta elettorale reintroducendo una formula proporzionale per l’elezione dell’*Assemblée Nationale*, non soltanto non conseguirono l’obiettivo, ma provocarono l’ingresso in Parlamento dei piccoli partiti estremisti, fino allora esclusi in forza del sistema a doppio turno con alta clausola di sbarramento, ai quali da allora è arrisa insperata fortuna), chi mette mano alla legge elettorale misurandola su se stesso per vincere le elezioni è destinato inesorabilmente a perderle. Si conferma, invece, che le modificazioni di questo tipo, dettate da motivi del tutto contingenti, producono effetti dirompenti sulla tenuta del sistema, in ragione delle disfunzioni che ne derivano: il premio di maggioranza viene stabilito su base nazionale per la Camera, e su base regionale per il Senato. Le forti asimmetrie territoriali nella dislocazione del consenso elettorale precludono, per la seconda Camera, l’effetto ipermaggioritario che si realizza invece per la prima. In un sistema bicamerale simmetrico, qual è quello italiano, ciò impedisce che la coalizione più votata possa autonomamente sostenere un Governo. Ne risulta una

elevata instabilità governativa. Le convenzioni costituzionali, affermatesi in vigore delle leggi elettorali precedenti, non riescono a svolgere un'efficace azione razionalizzatrice: è bensì vero che il Presidente della Repubblica non ritiene di potersi sottrarre al vincolo di dare l'incarico al *leader* della coalizione maggioritaria (di maggioranza assoluta, grazie al premio su base nazionale, alla Camera; di maggioranza relativa, per l'assai esile effetto maggioritario complessivo, in ragione del premio su base regionale, al Senato), e che solo dopo aver consumato senza esito questo passaggio, conferisce l'incarico ad altri. Ma ciò non appare risolutivo.

Per assorbire la disfunzione, il sistema partitico è indotto a ristrutturarsi, e per questa via riesce a ottenere il risultato di dare vita, dopo le elezioni del 2008, a un governo di lunga durata, in forza della vittoria con ampio margine, sia alla Camera sia al Senato, dell'aggregazione vincente. La ristrutturazione si realizza con la fusione in unica formazione di forze diverse, consentendo di fare argine alle forze minori in modo da ridurre il numero di partner dei cartelli, così moderando le pulsioni dissociative derivanti dalla frammentazione della rappresentanza.

Ma si tratta di soluzioni illusorie quanto alla capacità di conferire all'efficienza della forma di governo, poiché la sostituzione delle fusioni partitiche alle aggregazioni in cartelli trasferiscono le fratture latenti dalle seconde alle prime, per il precipuo motivo che anche le fusioni sono indotte dalla necessità di ricavare i massimi vantaggi dalla legge elettorale, e perciò presentano una elevata artificiosità. Ne risulta che il governo è longevo, ma non efficiente, poiché non si mostra coeso – non può esserlo, per la sua strutturale disomogeneità – di fronte alle questioni di maggior impegno del proprio tempo, in specie di fronte alla crisi finanziaria italiana nel contesto internazionale ed europeo.

In realtà, la connotazione sistemica che si manifesta a partire dalla seconda fase successiva alla grande crisi politica dello scorcio del Novecento, e che caratterizza la forma di governo a tutt'oggi, è nella perdita della capacità di costruire coalizioni in competizione, cioè aggregazioni tra forze diverse intorno a sistemi valoriali condivisi e a grandi obiettivi programmatici, concordando sugli strumenti per conseguirli. La capacità di coalizzarsi e di mettere in competizione coalizioni alternative è segno di vitalità della forma di governo. Altra cosa sono i cartelli, o i loro surrogati: aggregazioni strutturalmente disomogenee e prive di tessuto programmatico comune, sorrette dalla volontà di conseguire la posta del governo utilizzando al meglio i meccanismi apprestati dalla legge elettorale.

Ma tali aggregazioni non sono idonee ad affrontare stati di crisi o comunque a dare risposte istituzionali di respiro, eccedenti il minimo cabotaggio della mediazione tra *partner* di governo, ciascuno inteso a mostrarsi nel proprio insediamento elettorale nella funzione di interprete di istanze ideologiche o di collettore di interessi.

Il che è dimostrato dall'esperienza dei cosiddetti "governi tecnici", cioè connotati dalla circostanza che la scelta del Presidente del Consiglio e degli altri componenti è orientata dalle loro competenze e non dall'appartenenza di partito, rimarcando una distanza più o meno grande dal contesto partitico, o comunque un'influenza limitata e indiretta di questo sull'azione di governo (fu "tecnico" anche il Governo che seguì quello, di lunga durata, scaturito dalle elezioni del 2008). Ma sulla formazione dei Governi tecnici non bisogna incorrere in equivoci: benché i partiti narrino la loro avversione di principio per tale tipo di governi, come espropriazione della propria funzione democratica, essi acconsentono tutti sostanzialmente (cioè oltre i posizionamenti formali in Parlamento, in funzione dell'immagine da proiettare agli elettorati di riferimento) a questo tipo di esperienze, quando è loro interesse contingente un arretramento tattico, essendo pronti a rioccupare la scena quando siano cessate le condizioni che ne hanno suggerito il ripiegare, tipicamente per evitare di assumere decisioni difficili e confliggenti con gli interessi di cui sono portatori.

2.3. Nel recedere della potenza del formante soggettivo partiti politici, ha preso campo, come in altri settori dell'ordinamento, il formante giurisprudenziale.

I presupposti diretti perché ciò avvenga si creano nella tornata elettorale del 2013, quando la legge n. 270 del 2005 produce i suoi ultimi sussulti disfunzionali: il cartello vincente si afferma come maggioritario alla Camera (in forza del premio nazionale), ma privo di maggioranza al Senato. Il Presidente della Repubblica osserva la convenzione costituzionale formatasi all'epoca delle leggi n. 276 e n. 277 del 1993 e dà l'incarico di formare il Governo (forse con la sostanza del mandato esplorativo) al *leader* dell'aggregazione maggiore ma non maggioritaria (o, se si preferisce, non vincitrice ma non sconfitta). Questi non riesce a formare un Governo aggregando una maggioranza della quale si possa plausibilmente prevedere adeguata stabilità. Il Presidente della Repubblica conferisce dunque nuovo incarico a esponente diverso del maggiore partito della coalizione più votata, il quale forma un Governo comprendente esponenti di entrambi i cartelli in competizione nella tornata elettorale. Non può essere una soluzione di lunga durata. E il fattore dissolutivo, come prevedibile, si manifesta all'interno delle forze del cartello elettorale vincitore alle elezioni, secondo una dinamica partitica: le vicende del partito maggiore conducono all'affermarsi di un nuovo *leader*, il quale provoca la crisi di governo per sostituirsi al Presidente del Consiglio in carica. Riuscito nell'intento, egli imprime al Governo un forte impulso al revisionismo costituzionale, e, proponendosi di segnare una cesura rispetto all'esperienza della legge n. 270 del 2005 (intanto dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale e che ha dato tanto cattiva prova), ottiene l'approvazione della legge n. 52 del 2015, riferita alla sola Camera dei Deputati, sul presupposto che non occorra una legge per l'elezione del Senato, il quale, nel progetto di revisione della Parte Seconda della Costituzione, contestualmente avviato, non sarebbe più eletto a suffragio diretto. Sennonché, fallito l'obiettivo di ampia modificazione costituzionale, quel *leader* perde la Presidenza del Consiglio e poi anche la *leadership* del partito. Il sistema elettorale rimane, ma scompensato, con formule molto diverse nei due rami del Parlamento: al Senato quella prevista dalla legge n. 270 del 2005, come rimaneggiata dalla Corte costituzionale; alla Camera una formula, prevista dalla legge n. 52 del 2015, che stabilisce risulti sempre attribuito il premio di maggioranza, o in virtù del raggiungimento della soglia del quaranta per cento o per avere prevalso nel ballottaggio tra i due partiti più votati.

È in questo snodo, segnato dalle disfunzioni della forma di governo provocate dall'applicazione della legge n. 270 del 2005 e dall'insuperabile difficoltà del decisore partitico-parlamentare di razionalizzare il sistema per via legislativa, che la Corte costituzionale forza i confini dei suoi poteri, segnati dal modello dell'incidentalità, e irrompe nella struttura della forma di governo. Essa perviene per due volte – con le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 – a ridisegnare la legge elettorale, allontanandola dai modelli provenienti dal contesto partitico. Ed è così che i partiti, sempre dominatori esclusivi della struttura e del funzionamento della forma di governo, perdono lo scettro: non hanno più il monopolio della regolazione legislativa e convenzionale esercitato fin dalla fondazione della Repubblica.

Anche stavolta un organo giurisdizionale si sente investito di un compito storico di giustizia sostanziale moralmente fondato. Ma, se entra nel processo di produzione della legge elettorale, non può che farlo con i propri strumenti, cioè con decisioni manipolative. Il risultato che ne consegue è piuttosto casuale. La legge "di risulta" è tecnicamente assai imperfetta ed estranea al contesto partitico. Di conseguenza, il decisore politico è costretto a legiferare, ma, a sua volta, deve contestualmente modellare la legge sulle esigenze del contesto partitico e conformarsi agli orientamenti della Corte.

Ecco il contesto in cui nascono sia la legge n. 52 del 2015 sia la successiva legge n. 165 del 2017, prodotta dopo la dichiarazione di illegittimità di quella.

E tutto questo – gli effetti di disfunzionalità sistemica, l’irruzione della Corte costituzionale nella struttura della forma di governo, la bassa qualità della legge elettorale che ne è causa ma anche conseguenza – è concomitante a un profondo mutamento del contesto partitico, di dimensioni paragonabili a quello che si produsse all’inizio degli anni Novanta del secolo scorso, poiché all’assetto personale si sommano diffuse mentalità e prassi populiste, in ogni schieramento: nei partiti assurti al governo in cartelli elettorali composti con tali forze, v’è una competizione permanente con esse, che può incidere sulla coerenza e sull’efficacia dell’indirizzo politico, e in ultima istanza con la permanenza del Governo; nelle alleanze che i partiti di opposizione concludono o aspirano a concludere, forze di analogo tipo condizionano vistosamente la possibilità di convergenze parlamentari (soprattutto quanto agli interventi di riforma).

È per questo che, dall’avvio della XVIII legislatura, alcune regole convenzionali diventano incerte, altre vengono meno, e tuttavia si fa ancora affidamento su di esse, cercando di selezionare e pretermettere quelle ormai incompatibili con le influenze populiste nei nuovi partiti. E se ne ricercano altre.

In una situazione tanto mobile e incerta, il fulcro dei processi di produzione convenzionale diviene il Presidente della Repubblica: è questo, nel 2018, a dichiarare estinta la regola che consentiva solo a persona eletta in Parlamento di ottenere l’incarico di formare il Governo; e la regola secondo la quale, nella formazione del Governo, l’investitura rappresentativa si considera avvenuta con l’esaurimento della sequenza elettorale, e l’investitura fiduciaria del Governo, riferita ai ministri e al programma, avviene in rapporto esclusivo con il Parlamento. È ancora il Presidente della Repubblica a garantire, per converso, la permanenza di altre convenzioni: quella per la quale egli non può provocare la formazione di un Governo ostile alle forze parlamentari risultate prevalenti alle elezioni, per creare in Parlamento dinamiche di disarticolazione degli schieramenti e ottenere il sostegno per una compagine a lui rispondente, o, in ultima istanza, per pervenire allo scioglimento anticipato delle Camere, affidando il procedimento elettorale a un tale Governo; quella per la quale al Presidente della Repubblica non è consentita la compartecipazione alla scelta dei ministri a pari titolo con il Presidente del Consiglio, potendo solo impedire la nomina di un ministro per ragioni ostative di tipo personale o quando preme l’esigenza di preservare l’integrità del sistema dei valori costituzionali e di coerenza e adeguatezza a essi delle politiche, specie nell’ambito delle relazioni sovranazionali, per come egli le considera nella posizione di rappresentante e di garante dell’unità nazionale.

Il dato sistemico è che le convenzioni che resistono sono determinate debolmente nel contesto partitico, vedendo invece la preminenza dell’attore istituzionale Presidente della Repubblica.

Si dissolvono, infatti, tutte le convenzioni, determinate precipuamente dai partiti. Ciò conduce a ritenere che le disfunzioni della legge elettorale non possano più essere compensate da processi di razionalizzazione convenzionale.

2.4. Benchè l’avvio della XIX legislatura faccia rilevare all’apparenza condizioni di maggiore stabilità, il descritto quadro sistemico non è mutato. Rimangono fermi gli esiti derivanti dalla legge elettorale n. 165 del 2017 e dal contesto partitico: disfunzionali nell’azione di governo, tali da innescare dinamiche potenzialmente dissolutive.

Tanto è vero che proprio in questo interludio dalle forze di governo derivano proposte di assai rilevante revisione costituzionale.

3. Sulla base delle premesse possiamo passare alla nostra seconda domanda: è necessaria o utile una revisione delle norme costituzionali incidenti sulla forma di governo?

Per rispondere bisogna considerare che la funzione di razionalizzazione della forma di governo che i partiti hanno svolto per molti decenni, precipuamente attraverso convenzioni costituzionali, è ormai da considerarsi largamente recessiva. E che perciò un intervento normativo è ineludibile.

Si tratta di valutare se i partiti siano in grado di riconquistare il campo producendo una nuova legge elettorale, adeguata al contesto partitico, e idonea a retroagire virtuosamente su di esso, modificandone l'assetto: il che equivale a richiedere a essi un difficile percorso di autoriforma.

In proposito, sempre per rispondere alla nostra domanda, e per compiere un'opera di pulizia lessicale, va considerato che laddove il premierato è in atto – il paradigma è la forma di governo britannica – esso non è definito da regole costituzionali scritte, che in quel sistema non sono concepite, ma da regole convenzionali inesorabilmente applicate, e dalla formula elettorale *plurality*, severamente maggioritaria, che conferisce a un assetto tendenzialmente bipartitico.

La legge elettorale è dunque il terreno del primo intervento, precedente ogni altro, giacché dai contenuti che essa potrà assumere dipenderà il campo di intervento e la portata della eventuale revisione costituzionale.

Si può peraltro, sin d'ora, affermare che una razionalizzazione normativa e una più compiuta definizione delle norme costituzionali sulla forma di governo siano da mettere all'ordine del giorno, per quanto si è detto: la propulsione impressa a quella *fattispecie a formazione progressiva* dal motore partitico si è da tempo esaurita.

4. Ma quali revisioni costituzionali introdurre?

A questa domanda si risponde partendo dagli scopi che i proponenti dichiarano di voler perseguire. Le proposte di revisione costituzionale che si considerano muovono dall'assioma che lo scopo di restituire funzionalità alla forma di governo parlamentare sia da conseguire rafforzando la posizione del Presidente del Consiglio a fini di stabilizzazione, e che dalla stabilizzazione nasca efficienza. Sul punto, una precisazione alla luce dell'esperienza storica: non è dal numero di crisi in corso di legislatura né dalla frequenza degli scioglimenti (più o meno) anticipati che si misura l'efficienza sistemica della forma di governo (fino alla grande crisi dei primi anni Novanta, non è stato così), e, in alcuni momenti, si era giunti a parlare di "crisi fisiologiche", necessarie ad alternare il personale politico nei ruoli ministeriali, mentre successivamente ci sono stati governi di considerevole durata), e tenere l'aritmetica delle compagini governative come indicatore di efficienza/inefficienza è tra gli approcci più fallaci che sia dato concepire. L'equivoco sul punto emerge talvolta anche in sede scientifica, mutuato, con un certo rovesciamento logico, dal giornalismo impressionista: ma oggi c'è bisogno di considerazioni sull'ordinamento costituzionale e sulla sua tenuta e manutenzione, non di contabilità delle serie numeriche. Se non fosse così, data la lunga durata del governo in carica, si potrebbe concludere che vi sia nulla da modificare, mentre, per quanto si è detto, una razionalizzazione normativa della forma di governo appare assai opportuna.

Ma sono necessarie una precisazione e due avvertenze.

La precisazione è che si discute di rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio nel Governo, non di rafforzare il Governo di fronte al Parlamento, essendo in quest'ultima relazione il Governo già fin troppo forte, a partire dalla produzione normativa, fino a sospingere il Parlamento in posizione marginale e recessiva (talvolta v'è confusione tra i due campi concettuali, mentre è necessario tenerli ben chiaramente distinti, poiché l'eccessiva debolezza del Parlamento è uno dei fattori di crisi del sistema).

La prima avvertenza è che ogni soluzione normativa deve essere congruente allo scopo.

La seconda avvertenza, di più ampia portata, è che nessuna soluzione normativa è plausibile senza tenere conto del contesto partitico, poiché crisi del sistema partitico non significa affatto morte dei partiti – bisogna definitivamente «schiare la bruma insensata» in cui si agita una tale fallacia – sicché la debolezza dei partiti, poiché essi sono attori consustanziali alla democrazia, come assetto

ordinamentale del ceppo euro-americano di cui abbiamo esperienza, si traduce in disfunzione della forma di governo, non in recesso dei partiti, e la forma di governo si razionalizza solo con riforme che, se non vogliono essere illusorie e controindicate, debbono coinvolgere la funzione dei partiti. Il disegno di legge approvato dal Senato in prima lettura (Camera dei deputati, d.d.l. n. 1921, *Modifiche alla parte seconda 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*, trasmesso dal Presidente del Senato il 18 giugno 2024) va collocato, per compierne un giudizio, in questo scenario metodologico e fattuale. Esso si incentra sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e su un meccanismo *simul simul* attenuato: la crisi di governo in corso di legislatura porta allo scioglimento anticipato delle Camere, se non è approvata per due volte consecutive la mozione di fiducia iniziale, ad avvio di legislatura (art. 94 Cost., c. 3, come sostituito dall'art. 7, lett. a, del d.d.l. n. 1921); se viene approvata una mozione motivata di «revoca della fiducia» (c. 6, aggiunto all'art. 94 Cost. dall'art. 7, lett. b, del d.d.l. n. 1921); se il Presidente del Consiglio si dimette spontaneamente e chiede lo scioglimento (c. 7, aggiunto all'art. 94 Cost.). In quest'ultimo caso, in alternativa, se il Presidente del Consiglio in carica vi acconsenta, non ricevendo nuovo incarico a formare il Governo, può subentrargli un «parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio» (*ibidem*). Schema analogo è previsto per i casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto (c. 8, aggiunto all'art. 94 Cost.).

Più semplice il modello disegnato dalla proposta di legge presentato alla Camera dei deputati il 2 agosto 2023, col n. 1354, *Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*: elezione del Presidente del Consiglio dei ministri a suffragio universale e diretto contestualmente alle elezioni delle Camere (art. 2); scioglimento automatico delle Camere in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1), cioè *simul simul* senza eccezioni.

L'intento di entrambi i progetti è evidente: mettere il Governo al riparo da eventi destabilizzanti assicurando al Presidente del Consiglio in carica l'arma, ritenuta decisiva, dello scioglimento anticipato delle Camere, utile a contrastare ogni velleità di provocare crisi che dovesse insorgere nei *partner* della compagine governativa (o anche nel partito dello stesso Presidente del Consiglio). Unica deviazione possibile, nel disegno governativo: un solo cambio di Governo in corso di legislatura, con una crisi, pilotata dallo stesso Presidente del Consiglio eletto, da risolvere attribuendo il vertice dell'Esecutivo a persona eletta in Parlamento, attingendo allo stesso schieramento elettorale del Presidente in carica (plausibilmente, tra i *leader* delle altre forze della compagine, a partire dalla seconda per consenso elettorale).

Ma l'obiettivo si mostra irrealistico, se messo alla prova della materialità del contesto partitico, del quale sono state qui riassunte connotazioni strutturali e dinamiche. E le soluzioni escogitate conferirebbero all'instabilità, invece che alla stabilità.

Si è detto dell'incapacità delle forze politiche attuali di costruire vere coalizioni, si è detto dell'affermarsi piuttosto del modo di aggregazione in cartelli elettorali, tutti connotati da una elevata e permanente competizione interna, la quale tende a manifestarsi, nel corso della vita del Governo, anche nell'orientamento, in particolare del secondo partito dello schieramento vincente, portato a coltivare un certo *esprit de revanche*, a provocare la crisi di governo nel momento di maggior debolezza del partito del Presidente del Consiglio (può accadere, solitamente accade, che si attraversino fasi siffatte), per sostituirlo nella *premiership* e nella *leadership* della aggregazione, mettendo anche in conto, anzi auspicando, se del caso, le elezioni anticipate. Inoltre, poiché il secondo *partner* della coalizione avrebbe il *golden power* sulla vita del Governo, vi sarebbe un suo permanente eccesso di ruolo nelle decisioni da prendere, con conseguenze negative sulla coerenza dell'indirizzo politico.

Insomma, sembra illusorio pensare di far derivare l'efficienza della relazione fiduciaria dal meccanismo organizzativo escogitato, senza tenere in conto l'interazione con il sistema partitico dato.

Che fare dunque?

Per la legge elettorale, si è ricordato che le leggi n. 276 e n. 277 del 1993 furono cancellate coltivando l'illusione di potere introdurre una nuova formula capace di evitare la sconfitta delle forze allora al governo. E invece sconfitta vi fu, ma intanto era venuta meno una legislazione elettorale che aveva dato buona prova, soprattutto perché, per la prima volta nella storia repubblicana, si erano formate coalizioni in competizione, ed esse si erano alternate più volte al governo. Ora, sarebbe insensato proporre la riproduzione di quelle formule nel mutato contesto partitico, ma introdurre una buona legge elettorale che persegua, con mezzi affinati, i medesimi scopi – promuovere coalizioni oltre la logica dei meri cartelli elettorali, favorire l'ordinata alternanza tra di esse – è una possibilità concreta. E, nella nuova legge, si potrebbe ben prevedere che sia dichiarato il *leader* di ciascuna coalizione, che tale indicazione trovi menzione nella scheda elettorale, e che la coalizione vincente possa indicarlo come Presidente del Consiglio, ottenendone la nomina dal Presidente della Repubblica per regola convenzionale. Una convenzione siffatta ha mostrato già la capacità di consolidarsi nel sistema, imponendosi al Presidente della Repubblica quando dalle elezioni è venuto un responso sufficientemente chiaro e univoco. Con la legittimazione derivante dalla presenza sulla scheda elettorale essa diverrebbe di fatto inderogabile, e lo scioglimento anticipato in caso di crisi cesserebbe di essere l'ultima *ratio*, da evitare con ogni soluzione rinvenibile, anche la più lontana dal risultato elettorale, ma un'ipotesi ordinaria, da mettere in atto ogni volta che non sia possibile formare un Governo anch'esso corrispondente per programmi e composizione politica a quel risultato.

E la posizione di vertice dell'Esecutivo potrebbe essere rafforzata per altre vie, aperte con la revisione costituzionale: la fiducia al solo Presidente del Consiglio, deliberata, come la sfiducia, dalle Camere in seduta comune; l'affidamento al solo Presidente del Consiglio del potere di nomina e di revoca dei ministri; la sfiducia costruttiva (non si può fare eccessivo affidamento sulla capacità razionalizzatrice dell'istituto, una volta trasposto dal contesto istituzionale tedesco, ove peraltro non sempre ha dato i risultati di stabilizzazione auspicati, poiché neanche esso potrebbe valere a impedire, nel diverso sistema politico-partitico italiano, dimissioni "spontanee" e crisi extraparlamentari: occorre dunque integrarlo in un quadro più generale di strumenti intesi a potenziare il ruolo del Presidente del Consiglio).

Rafforzerebbe la posizione del Presidente del Consiglio anche la razionalizzazione delle deliberazioni parlamentari delle leggi, superando la prassi illegittima del cosiddetto "monocameralismo alternato", in forza della quale la Camera di primo ingresso del disegno di legge discute e delibera, in conformità all'art. 72 Cost., mentre la Camera cui esso perviene dopo tale prima lettura si limita a ratificare: una soluzione semplificatrice resa precaria dalla eclatante violazione di tutte le norme costituzionali sull'esercizio parlamentare della funzione legislativa, attribuito «collettivamente alle due Camere» dall'art. 70 Cost. Potrebbe invece prevedersi, in sede di attuazione con legge costituzionale dell'art. 55, c. 2, Cost., la deliberazione da parte delle Camere in seduta Comune della legge di bilancio e di stabilità, in cui si concreta la manovra economica, delle leggi pluriennali di spesa, e la legislazione periodica nelle sue varie forme (che andrebbe presa sul serio e regolarizzata nel suo prodursi scandito nel tempo: legge europea e di delegazione europea, legge annuale per il mercato e la concorrenza, legge annuale di semplificazione, quest'ultima dovendosi concepire come lo strumento per razionalizzare i rapporti tra Parlamento e Governo quanto alla produzione normativa, in particolare affrontando il tema dell'abuso dei decreti-legge). In questo modo, il Presidente del Consiglio, posto in posizione di predominio dentro il Governo dalla esclusiva titolarità di parte della relazione fiduciaria, sarebbe più forte anche in Parlamento, poiché non dovrebbe

assoggettarsi oltre il lecito e l'ordinatamente governabile, quanto alla legislazione maggiore di iniziativa governativa, a contrattazioni defatiganti con portatori di interessi troppo frammentati e difficili da comporre.

5. Infine, tornando all'avvio del discorso.

Nel dibattito sulla revisione delle norme costituzionali della forma di governo è inoculato il virus della logica amico-nemico, la quale è estranea alla cultura e alla pratica della Costituzione, sicché all'orientamento riformista si attribuiscono mene eversive, e alla posizione avversa obiettivi di conservazione delle disfunzioni esistenti perpetuando consolidati rapporti di dominio.

Ora l'osservatore dei fatti istituzionali può in coscienza constatare che né Annibale è alle porte né ci sono egemonie da perpetuare, giacché il sistema dei partiti è, nella sua interezza, al cospetto della propria crisi, che rischia di diventare anche crisi democratica.

Il tema della revisione costituzionale andrebbe affrontato dunque con spirito repubblicano.

E, per cominciare a esservi avvezzi, si potrebbe mirare a realizzare l'obiettivo, troppo a lungo allontanato e procrastinato, di una legge sui partiti, che definisca un controllo indipendente sulla vita democratica interna e sull'acquisizione e gestione delle risorse finanziarie. È questa un'altra autoriforma attesa, stavolta incidente con la massima intensità sul corpo vivo dei partiti. Difficile, ma necessaria. Poiché, se i partiti vorranno conservare la propria funzione di elemento portante e motore della democrazia dei moderni – come dev'essere, se non si desidera che gli ordinamenti democratici, per come li abbiamo conosciuti e per come riusciamo a concepirli, non passino la linea d'ombra, sperdendosi nella terra incognita della loro dissoluzione – dovranno rapidamente riprendere ruolo, uscendo dalla pericolosa condizione di essere diventati forma del *leader* (frequentemente del *leader* populista), piuttosto che forma democratica della partecipazione politica, secondo l'art. 49 Cost.