

ISSN 0486-0373

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

3

2025

**Settembre/dicembre
Anno LXVII**



Jovene editore

INDICE

Settembre-dicembre

SAGGI

- LUIGI CIAURRO, *L'ossessione del tempo: le modifiche del 2024 al Regolamento della Camera* p. 493
- GIOVANNI PICCIRILLI, *I "lasciti" della presidenza Gronchi, settant'anni dopo: attuazione, evoluzione e innovazione della Costituzione repubblicana* » 533
- GIULIO M. SALERNO, *Legittimo affidamento, certezza del diritto e ragionevolezza: difficoltà, strategie e potenzialità nel sindacato della Corte costituzionale sulle leggi oscure* » 557

FORUM SULLE RIFORME COSTITUZIONALI ED ELETTORALI

- STEFANO CECCANTI, *Il progetto di revisione della forma di governo italiana* » 587
- MICHELE BELLETTI, *L'origine storica del "premierato" in Italia. Quali margini per una riforma costituzionale* » 595
- ROBERTA CALVANO, *Brevi riflessioni intorno al disegno di legge costituzionale sul "premierato" e ad un possibile sistema elettorale (per tutte le stagioni?)* » 615
- ANNAMARIA POGGI, *Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri vs riforma elettorale? Dipende dallo scopo* » 629

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di LUCIA PAGANO

- FEDERICO TOSCANO, *Il ruolo delle procedure conoscitive nelle relazioni tra Parlamento e Autorità indipendenti* » 645

OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE

a cura di GIACOMO D'AMICO

- FEDERICA FABRIZZI, *Quando il Governo scippa (la sua maggioranza e) il Parlamento. Riflessioni a partire dall'ordinanza n. 178/2025 sulla legittimazione del singolo parlamentare a promuovere il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato* p. 691
- SAMUELE GHERARDI, *Una nuova evoluzione nel conflitto intersoggettivo tra Stato e Regioni: le sentenze nn. 148 e 149 del 2025 e il rapporto tra sanzioni elettorali e stabilità delle istituzioni regionali* » 709

SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE

a cura di GIULIO M. SALERNO

- LUCA BARTOLUCCI, *Parità di genere e qualità della legislazione: la valutazione di impatto di genere* » 727
- Elenco collaboratori* » 749

I contributi proposti per la pubblicazione sono esaminati in via preliminare dalla Direzione sotto il profilo dell'adeguatezza scientifica e della congruità tematica. Gli scritti sono poi sottoposti a valutazione da parte di revisori esterni scelti tra esperti nelle materie di interesse della Rivista. La Direzione adotta il sistema di valutazione c.d. *double blind peer review*. Gli editoriali, le recensioni, gli interventi a convegni e tavole rotonde sono soggetti a valutazione da parte di revisori interni. Le note destinate alle varie rubriche, oltre che da questi ultimi, sono valutate dai responsabili delle rubriche.

IL PROGETTO DI REVISIONE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA

di STEFANO CECCANTI

Vi è una premessa da fare per rispondere a un'obiezione diffusa. Il tema potrebbe sembrare non rilevante a seguito della stabilità di governo di questo periodo. Dobbiamo però sapere che si tratta di un dato congiunturale e non strutturale, il quale dipende anzitutto dall'offerta politica delle scorse elezioni. In quel caso la divisione in tre delle forze alternative al centro-destra ha consentito a quest'ultimo schieramento di conseguire quasi tutti i collegi uninominali, che pur rappresentano solo i tre ottavi dei seggi. Di conseguenza si è prodotto un risultato del sessanta per cento dei seggi a favore del centrodestra con poco più del quaranta per cento dei voti, dato che è difficilmente ripetibile. Senza considerare i problemi della tenuta post-elettorale delle coalizioni, che in questo caso sembrano gestibili soprattutto a causa delle diverse dimensioni quantitative dei partiti coalizzati: ma anch'esso potrebbe essere un dato contingente, non automaticamente ripetibile.

Quindi c'è materia per riflettere sia su riforme costituzionali sia elettorali.

1. Le finalità condivisibili della riforma costituzionale e i limiti principali del progetto che lo collocano per ora al di sotto della sufficienza.

Occorre partire dalla forma di governo britannica che poggia su un sistema bipartitico e che, quindi, di norma, produce una stabilità di legislatura. Al massimo, nell'invarianza della maggioranza, si ha una rotazione dei Premier in vista delle suc-

cessive elezioni, per recuperare un rapporto logorato con l'opinione pubblica. Il tema classico che si è posto, sin dalle riflessioni degli anni '50 della dottrina francese (Duverger, Vedel, Club Jean Moulin) a cui si è ispirata la spinta riformatrice italiana a partire dagli anni '80 (in sede dottrinale) e dagli anni '90 (tentativi referendari e legislativi) è il seguente: è auspicabile ed è possibile riprodurre la logica di un governo di legislatura scelto dagli elettori anche dove alla base non ci sia un sistema bipartitico attraverso un sistema di incentivi costituzionali ed elettorali?

Sul fatto che sia auspicabile direi che ci potrebbe essere un consenso di massima, ovviamente salva verifica che gli strumenti siano poi ragionevoli e proporzionati. Per questa ragione, ed è una prima critica al testo della maggioranza pro tempore, è meglio parlare di strumenti che incentivino, che favoriscano questo esito, ma non che pretendano di garantirlo sempre e comunque. Questo resta il terreno di confronto.

Che invece sia possibile è piuttosto evidente a partire da un dato empirico. I sistemi elettorali e le forme di governo subnazionali sono stati modificati in modo coerente e condiviso negli anni novanta e sono effettivamente giunti a governi di legislatura scelti direttamente dagli elettori. Qui si è scelto addirittura di garantire questo esito, tranne due piccole eccezioni nella legge elettorale comunale, e non solo di limitarsi a favorirlo. Tuttavia c'è una ragione forte: sul piano locale e regionale si tratta di tante competizioni diverse, con esiti inevitabili a chiazze e che quindi si equilibrano in termini complessivi, oltre alle diverse configurazioni di poteri e di organi rispetto al livello nazionale. Inoltre al modello è consustanziale il tetto ai mandati esecutivi che tempera nel tempo la concentrazione dei poteri, come ha ben ribadito in più sentenze la Corte costituzionale.

Viceversa sul piano nazionale si sono avute solo riforme elettorali, peraltro contraddittorie. Quindi i problemi sono stati relativi non all'obiettivo che resta realizzabile, ma alla parzialità e alla imperfezione dei mezzi adottati.

Quali modifiche costituzionali sarebbero necessarie se il solo sistema elettorale non può bastare e come si è rapportato ad esse il progetto di revisione che esaminiamo?

Anzitutto dovrebbe essere evidente a tutti la necessità imprescindibile di rimuovere il doppio rapporto fiduciario per affidare a una sola elezione la competizione per la Camera politica e per il Governo. E qui, paradossalmente, il progetto sul premio non ha previsto alcunché. Sta qui pertanto il limite maggiore.

In secondo luogo il tema è quello dei deterrenti contro le crisi del Governo legittimato dagli elettori. Su questo il passaggio da forme di designazione a quelle di elezione diretta non aggiunge nulla. Il punto è quello del potere di indire elezioni anticipate come ben spiega sempre Augusto Barbera sia nell'Introduzione agli scritti di Ruffilli (usciti qualche mese fa per Il Mulino) sia nel suo contributo più recente uscito su "Rassegna parlamentare" n. 2/2025 dal titolo "L'Italia ha davvero una forma di governo parlamentare?". Se ci ricordiamo il cambiamento intervenuto nelle Regioni col passaggio tra 1995 (legge Tatarella con premio di maggioranza e cosiddetta norma anti-ribaltone che proteggeva la maggioranza solo nel primo biennio, prevenendo elezioni alla fine del biennio solo per crisi in quell'arco temporale) e riforma costituzionale del 1999 (elezione diretta dei presidenti e simul stabunt simul cadent tra Presidente e Consiglio), si comprende che il vero passaggio non fu tanto quello tra indicazione di un capolista come candidato Presidente ed elezione diretta (tutti e quindici i capolista vincitori furono confermati in Consiglio), ma il potere di indire elezioni anticipate per tutto l'arco del mandato (prima, molte Giunte erano cadute appena passata la scadenza del primo biennio, dopo l'aprile 1997).

Il potere discrezionale di indire elezioni anticipate, deterrente contro le crisi, nelle democrazie parlamentari efficienti è transitato non a caso dal Capo dello Stato al Primo Ministro, in alcuni casi in modo esclusivo (Spagna, a cui si rifaceva la bozza Salvi per il centrosinistra alla Bicamerale D'Alema; Svezia, come da proposta del prof. Cheli sempre alla Bicamerale D'Alema), in altri in modo comunque prevalente (Germania, attraverso l'uso concreto della prerogativa di richiesta in seguito a sconfitta sulla fiducia, che può anche essere provocata dal Cancelliere a tal

fine). Esso tende in particolare a disciplinare partiti alleati riotosi. Può anche convivere con un potere di garanzia del Capo dello Stato come nel caso spagnolo, di scioglimento automatico dopo due mesi di mancata investitura del Governo, che funziona da deterrente generale rispetto a tutte le forze politiche.

Ora a me pare che per una forma di governo nazionale non si possa riproporre meccanicamente la soluzione rigida che si è giustamente prevista per le forme comunali e regionali. Da questo punto di vista la proposta di riforma costituzionale ha sì spostato sul Presidente del Consiglio tale potere senza rigidità assolute, ma ha comunque previsto un automatismo tra sfiducia e scioglimento che è eccessiva e andrebbe rimossa, ed ha poi inserito tutta una serie di altre rigidità inutili, come un sostanziale divieto di Governi tecnici di cui non si sente il bisogno. Sul piano nazionale si deve favorire, incentivare, non garantire ad ogni costo. Oltre al problema di garantire una conformità tra voto diretto per il Premier e maggioranze per Camera e Senato che si prospetta quanto mai arduo.

Per questa ragione, pur essendo quella del Premierato in astratto la proposta più adatta all'Italia, rispetto all'idea del cittadino arbitro della scelta sui Governi, il progetto di revisione costituzionale del Governo, anche nella versione trasmessa alla Camera, dopo la prima lettura Senato, resta al di sotto della sufficienza.

2. La riforma elettorale a Costituzione invariata: condivisibile con alcuni caveat

Fermi i problemi prima segnalati che restano e che si spera siano superati, unitamente ai nodi sul voto estero, bene che, intanto, nel frattempo si provveda comunque a Costituzione invariata a una riforma elettorale basata sulla legittimazione di un Presidente del Consiglio e della sua maggioranza, come effettivamente si sta facendo, ovviamente con alcuni caveat.

Il collegio uninominale maggioritario, pur essendo uno strumento per così dire più naturale nel determinare un effetto maggioritario, in periodi di frammentazione politica e di distribu-

zione a chiazze dell'elettorato rischia purtroppo di non conseguire affatto l'obiettivo di una legittimazione diretta dell'esecutivo o comunque rischia di conseguirla con numeri molto ristretti. Mi riallaccio alle considerazioni iniziali. Peraltro se la quota dei collegi è minoritaria, come nella legge Rosato, e la si applica a un Senato di soli 200 membri, quest'ultimo esito diventa quello più probabile. Con la legge Rosato l'esito del 2018 di mancanza di maggioranza o, al limite di una maggioranza molto ristretta spece al Senato, è molto più probabile di quello che si è avuto nel 2022, frutto della separazione in tre pezzi delle forze che si contrapponevano al centrodestra.

Il tema di un esito decisivo del voto si pone peraltro oggi in modo più stringente per un dato politico rilevante di cui tenere conto: le leader dei due partiti più rappresentativi dichiarano in modo intransigente di escludere a priori forme di compromesso post voto come quelle affidate alla formazione di Governi tecnici, generando il rischio, quindi, di elezioni ripetute.

Resta quindi, come rimedio più efficace, lo strumento del premio, che presenta già un vincolo espresso nella giustizia costituzionale: una soglia minima del 40 per cento per giungere ad un 55 dei seggi, ossia una disproporzionalità massima del 15 per cento. Nulla toglie che il Parlamento possa decidere per una legge più rigorosa e richiedere fino al 50% dei voti, forse più ragionevolmente al 45. La sentenza sull'*Italicum* (35/2017) non dice solo questo, ma, nel punto finale, invita anche alla convergenza tra i sistemi di Camera e Senato, sciogliendo quindi in senso affermativo il dubbio, peraltro minoritario in dottrina, sulla legittimità di un premio nazionale anche al Senato, che è comunque un'Assemblea parlamentare nazionale legata al Governo da rapporto fiduciario.

Restano tre questioni da affrontare.

La prima è che cosa fare in tutti i casi in cui non vi sia un identico vincitore sopra il 40 per cento in entrambe le Camere. Qui il Parlamento può scegliere tra la non assegnazione di un premio e un ballottaggio unico per entrambe le Camere. Personalmente preferirei la seconda soluzione. Sarebbe invece da

escludere in quanto irragionevole sia l'assegnazione di due premi opposti sia l'assegnazione di un solo premio sia due ballottaggi distinti col rischio di esiti diversi. Ovviamente andrebbe normato anche il caso, sia pure di scuola, ma reso possibile dalla Costituzione, di elezioni non contestuali tra Camera e Senato, che precluderebbe fatalmente qualsiasi premio.

La seconda questione riguarda la presentazione del candidato premier, che non appare affatto incostituzionale in quanto il potere di nomina presidenziale *ex art. 92* è connesso alla capacità di conseguire la fiducia *ex art. 94*. Tuttavia il Parlamento può ben prevedere, in caso di coalizione, di richiedere un unico candidato coalizionale oppure formalizzare in qualche modo il criterio per il quale ciascuna forza è libera di indicare un proprio candidato e quello coalizionale sia quello del partito che risulti *ex post* il più votato. Che la norma non sia incostituzionale purché non comporti automatismi dal punto di vista formale, lo dimostra la possibilità astratta per la quale, se si scegliesse un vincolo rigido di indicazione obbligata di un unico candidato alla premiership per l'intera coalizione, le forze politiche della medesima potrebbero anche dire trasparentemente agli elettori che l'indicazione sia da intendere come provvisoria, *rebus sic stantibus*, ma che essa potrebbe cambiare qualora l'equilibrio tra i partiti cambiasse alla prova del voto. Mi spiego: una coalizione in cui il partito più grande prima del voto fosse A, indicherebbe come leader di coalizione quello della lista A, ma qualora poi nel voto il partito più votato fosse B potrebbe poi presentare il leader di B nei colloqui al Quirinale, senza nessuna sanzione possibile. Il tema della trasparenza si pone perché nel primo sistema dei partiti ruotavano tra di loro ad annum i capicorrente del partito di maggioranza e poi anche coi segretari dei partiti minori della maggioranza, senza legame preciso tra consenso, potere e responsabilità, come denunciava appunto Roberto Ruffilli. Anche nel secondo sistema dei partiti nei casi elezioni non risolutive non si è mai affermata la convenzione (pacifica nei casi stranieri esaminati dalle relazioni che sono state presentate) nei quali il leader del primo partito, indicato prima del voto agli elettori, di-

venta il nuovo Premier. Basti pensare ai casi Letta 2013 e Conte 2018, quest'ultimo non solo non indicato come Premier ma neanche presentato come candidato in Parlamento. La nostra storia costituzionale anomala impone un di più trasparenza sulla base di stringenti vincoli normativi.

La terza questione, più delicata, è se si debba procedere sempre e comunque a un ballottaggio, anche di fronte a un sistema che si presenti fortemente frammentato, magari con i primi due schieramenti che al primo turno non arrivino entrambi neanche al 30 per cento. Ora, è vero che la sentenza *Italicum* chiede al legislatore esplicitamente di poter inserire la possibilità di ulteriori apparentamenti e accenna solo al nodo della rappresentatività delle forze ammesse al ballottaggio nazionale, ma gli apparentamenti potrebbero non essere scontati né sufficienti. L'eventualità oggi sembra improbabile ma va normata e, forse, può essere risolta nel senso di prevedere comunque soglie minime di garanzia per poter accedere al ballottaggio. In assenza del quale i seggi dovrebbero essere distribuiti proporzionalmente.

Ciò in conformità alla tesi più generale per la quale se sul piano locale e regionale appare giusto garantire, sul piano nazionale ci si deve fermare all'incentivare, a favorire, sia pure con strumenti forti e originali, in quanto richiesti da alcune anomalie persistenti del nostro sistema dei partiti.