

LA TIRANNIA DELLA MAGGIORANZA PARLAMENTARE: FORMA DI GOVERNO E IRRAZIONALITÀ DIFFUSE NEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE SULL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI*.

di Alberto Lucarelli**

I

Venerdì 3 novembre u.s., su proposta del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione amministrativa, il Governo ha approvato il disegno di legge: «*Introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e razionalizzazione del rapporto fiduciario*». Quindi gli obiettivi dichiarati del disegno di legge sono due: attribuire ai cittadini il potere di eleggere direttamente il Presidente del Consiglio dei Ministri, facendogli perdere definitivamente lo *status* di *primus inter pares*, divenuto nel tempo, a seguito di interventi legislativi, già meno rigido che in origine e razionalizzare il rapporto fiduciario. Mentre il primo obiettivo è chiaro, e sembrerebbe anche andare incontro alle aspettative degli italiani, al fine di renderli più protagonisti nel voto in un momento nel quale il picco dell'astensionismo ha raggiunto quote elevate, il secondo è alquanto nebuloso.

Infatti, cosa s'intende per razionalizzazione? E soprattutto, attraverso la razionalizzazione del rapporto fiduciario quali obiettivi s'intendono raggiungere? E ancora quale forma di governo s'intende razionalizzare, quella esistente, quindi nell'alveo del parlamentarismo puro, o quella che emerge dal progetto di riforma ovvero nel premierato? E ancora con l'espressione razionalizzazione s'intende perseguire la c.d. stabilità del Governo, il rafforzamento dell'Esecutivo o entrambi?

Proviamo a ragionare per punti, cercando non di dare delle risposte ma di porre all'attenzione una serie di perplessità e contraddizioni che emergono dal testo.

* Il commento si riferisce al testo approvato dal Consiglio dei Ministri in data 3 novembre, e non a quello trasmesso al Presidente della Repubblica, ovvero *Disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (MELONI) e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa (ALBERTI CASELLATI) Comunicato alla Presidenza il 15 novembre 2023, 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*.

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli Federico II.

Innanzitutto, sul piano dei rapporti interistituzionali, sarebbe stato opportuno che un testo che si occupa delle regole del gioco e del funzionamento delle istituzioni fosse stato elaborato in sede parlamentare e che l'iniziativa legislativa fosse provenuta appunto dall'organo legislativo. Ma tant'è!

L'art. 3 del testo di modifica dell'art. 92 Cost., oltre a prevedere (c. 2) che il Presidente del Consiglio sia eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni e che le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere avvengano tramite un'unica scheda elettorale, dispone, nel medesimo comma, che la legge disciplinerà il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 % dei seggi nelle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Da una prima lettura del disegno di legge di revisione costituzionale c.d. *premierato all'italiana*, la mia impressione è che con il 55 % dei seggi l'assoluto dominatore della scena istituzionale diventi la maggioranza parlamentare. La razionalizzazione del rapporto fiduciario determina più che un rafforzamento del Presidente del Consiglio e del Governo nel suo complesso, un forte posizionamento della maggioranza parlamentare.

Pertanto, tale disposizione, non soltanto introduce l'elezione diretta, ma allo stesso tempo introduce una c.d. riserva di legge assoluta rinforzata, ovvero incarica il legislatore ordinario di approvare un testo di legislazione elettorale a rime obbligate. Ovvero, il legislatore, per *diktat* costituzionale, non potrà optare per un modello diverso da quello indicato dal testo costituzionale, impedendogli, ad esempio, di orientarsi verso un modello più propenso alla rappresentatività che alla governabilità. Se ci sono materie nelle quali la discrezionalità politica del legislatore non può essere compressa, sono proprio le leggi elettorali. La riserva d'assemblea di cui all'art. 72, ult. c., Cost., vero è che non impedisce che l'iniziativa sia governativa, ma di certo intende caratterizzare questi testi legislativi, quali ambiti di assoluta autonomia e discrezionalità del legislatore ordinario, ed in particolare il sistema elettorale, in quanto espressione di regole del gioco che dovrebbero garantire anche le opposizioni. Il modello maggioritario, calato dall'alto, temperato, più nella forma che nella sostanza, da evanescenti principi di rappresentatività, impone una legislazione elettorale a rime obbligate. Inoltre, desta molti dubbi e perplessità la circostanza che il testo in oggetto preveda un *quorum* elevato che imporrebbe, stante anche la recente giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017), di fissare delle elevate soglie di *quorum* per accedere al premio

di maggioranza, per garantire i principi di eguaglianza e di rappresentatività, anche in un'ottica possibile di ballottaggio.

Insomma, *dando i numeri* il riformatore costituzionale si espone a forte dubbi sul piano della legittimità costituzionale. Va sempre tenuto in considerazione che, come affermato dalla Corte, anche le leggi di revisione costituzionale sono sottoposte allo scrutinio costituzionale, laddove lesive dei principi supremi dell'ordinamento repubblicano. Quindi l'art. 3, c. 2, del progetto di revisione della Costituzione, con le suddette criticità, prova a rafforzare l'Esecutivo con l'elezione diretta e a far prevalere i canoni della democrazia della governabilità su quella della rappresentanza. La stabilità sarebbe garantita da una maggioranza solida, mentre, mi domando, la sola elezione diretta garantirebbe, in quanto tale, il rafforzamento dell'Esecutivo? Proviamo nei paragrafi successivi a dare una risposta a questa domanda.

L'art. 3, c. 3, dispone che sia il Presidente della Repubblica a conferire al Presidente del Consiglio dei Ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri. Questa disposizione sembra a prima lettura incoerente. Delle due l'una, infatti, o il Presidente ha una legittimazione diretta dal popolo e quindi non ha bisogno di nessun'altra investitura o l'investitura deve essere perfezionata con atto presidenziale. Ma questa seconda ipotesi è del tutto contraddittoria con i modelli ad elezione diretta, e pertanto l'attribuzione al Capo dello Stato del potere di conferimento dell'incarico finisce per trasformarsi soltanto in una pura formalità, un atto notarile che, da un punto di vista sistemico, svisciva la figura presidenziale. In ogni caso, tale potere, così formulato, non rientra più nei poteri del Presidente della Repubblica di controllo e/o garanzia. Ma ancora più ambigua è l'ultima parte della disposizione che, seppur sulla base di assetti istituzionali mutati, conferma il testo dell'attuale Costituzione, ovvero attribuisce al Presidente del Consiglio incaricato il potere di proposta e al Presidente della Repubblica il potere di nomina dei Ministri. Qui si parla di nomina e non di conferimento dell'incarico (atto vincolato dal voto elettorale) e se le parole hanno un senso, in questa fattispecie, il potere del Presidente della Repubblica sarebbe di natura sostanziale, ovvero lo stesso potrebbe, come è avvenuto di recente, rifiutarsi di nominare un Ministro proposto dal Presidente del Consiglio o esercitare *semplicemente* una *moral suasion* sulla proposta. È evidente che questo esercizio di poteri, in questo caso di garanzia e controllo, genererebbe un corto circuito rispetto al modello ad elezione diretta del Presidente del Consiglio, e sicuramente forti tensioni con il corpo elettorale e con la maggioranza parlamentare. Insomma è una norma assolutamente contraddittoria, rispetto al modello che s'intende introdurre.

L'art. 4, c. 1, lett. a), di modifica dell'art. 94 Cost. dispone che entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si deve presentare alle Camere per ottenere la fiducia. Nel caso in cui non venga approvata la mozione di fiducia al Governo (*sic!*), presieduta dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche quest'ultimo non ottenga la fiducia della Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle stesse. Dunque, è prevista una forma ibrida: il Presidente del Consiglio, prima viene eletto dai cittadini, poi riceve l'incarico dal Presidente della Repubblica e infine deve ottenere la fiducia dalle Camere. Ma, in un sistema ad elezione diretta e a trazione molto maggioritaria, che senso ha il conferimento dell'incarico, il voto di fiducia e ancor di più che senso ha conservare il potere di scioglimento del Capo dello Stato che, da strumento di assoluta rilevanza istituzionale, qual è nel sistema attuale, si trasformerebbe in uno strumento del tutto irrazionale? È facilmente prevedibile che non possano mai realizzarsi condizioni per un voto di sfiducia, soprattutto in presenza di un Parlamento con una maggioranza di almeno il 55% a sostegno del Presidente del Consiglio eletto. Si conserva, dunque, un potere di scioglimento presidenziale del tutto irrazionale, adattato a questo modello, ma soprattutto uno strumento che verosimilmente non sarà mai utilizzato.

L'art. 4, c. 1, lett. b), sempre di modifica dell'art. 94 Cost., prevede che in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. 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.

Questa dovrebbe essere una c.d. norma antiribaltone, ovvero evitare la variabilità delle maggioranze e quindi la nascita di Governi lontani dalla volontà dei cittadini. In realtà, la norma, così come formulata, legittima la nascita di governi presieduti da un Presidente del Consiglio non eletto. In sostanza, si rischia di mettere il corpo elettorale contro il Parlamento, o meglio contro la maggioranza parlamentare. Non ci sono ribaltoni nel senso classico della parola, ma comunque si è in presenza di beghe e giochi di potere all'interno della maggioranza parlamentare. Il nuovo Presidente, che dovrà sì stare all'interno della maggioranza che ha ottenuto la fiducia e quindi attuare quell'indirizzo politico, ma comunque sarà scelto da nuove alleanze all'interno della maggioranza. A differenza delle disposizioni precedenti, in questo

caso il potere del Capo dello Stato aumenta, sia in ordine alla nomina del nuovo Presidente del Consiglio, sia in relazione ai Ministri. Si amplia il suo potere, in quanto si riduce, o meglio, scompare l'investitura diretta del Presidente del Consiglio, ridimensionando di conseguenza anche il potere di proposta dei Ministri. Anche in questo caso il potere di scioglimento presidenziale sembra più formale che sostanziale, infatti un ribaltone all'interno della maggioranza difficilmente non si concretizzerebbe con un voto di fiducia al nuovo Governo. Al di là di tutte le incongruenze evidenziate, che rendono difficile definire questa nuova forma di governo, la disposizione che dà maggiori preoccupazioni è proprio quest'ultima.

Essa, configurerebbe una sorta di modello a prevalenza della maggioranza parlamentare, quella che in passato la dottrina aveva definito *tirannia della maggioranza parlamentare*, quando essa opera senza freni e contrappesi. Provo a spiegarne le ragioni di questa preoccupazione che, alla fine, configurerebbero una sorta di monismo della maggioranza parlamentare.

Essa può:

1. di fatto sfiduciare il Presidente del Consiglio eletto dai cittadini;
2. individuarne un altro all'interno della maggioranza parlamentare;
3. negare la fiducia al nuovo Presidente del Consiglio e di fatto determinare lo scioglimento delle Camere;
4. esercitare la sfiducia individuale dei Ministri, non essendo, stranamente, previsto il potere di revoca degli stessi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri eletto;
5. decidere sostanzialmente quando il Presidente della Repubblica deve sciogliere il Parlamento e tornare alle urne (potere di scioglimento a rime obbligate);
6. modificare i regolamenti parlamentari;
7. eleggere il Presidente della Repubblica, a partire dalla terza votazione;
8. raggiungere facilmente il *quorum* del 3/5, con qualche *responsabile*, ed eleggere i membri laici di Corte costituzionale (dalla terza votazione in poi) e del C.S.M.;
9. votarsi la propria legge elettorale, disponendo di un'ampia maggioranza.

In conclusione, all'elezione diretta del Presidente del Consiglio, non si associa né il rafforzamento dell'Esecutivo, né la sua stabilità. Si rafforza la maggioranza parlamentare, questa sì stabile ed in grado in qualsiasi momento di condizionare il funzionamento delle istituzioni, senza che gli organi di controllo e garanzia, men che mai l'opposizione, visto il prefigurato sistema elettorale, possano esercitare un reale bilanciamento. Se i riformatori intendevano questo per razionalizzazione della forma di governo l'obiettivo è raggiunto, ma io resto con la difficoltà di classificarla, se non come *tirannia della maggioranza*.

