

IL DISEGNO DI LEGGE DI RIFORMA COSTITUZIONALE MELONI-CASELLATI

A fini meramente divulgativi, si procede ad un primo commento del disegno di legge costituzionale, depositato in Senato (al n. 935) e attualmente all'esame della 1° Commissione Affari costituzionali (la quale potrà naturalmente procedere ad emendarlo come meglio crederà, così come potrà fare l'Assemblea e, a seguire, la Camera dei deputati). Ogni considerazione, pertanto (oltre ad essere semplificata a fini di maggior chiarezza anche per i non addetti ai lavori), prenderà in considerazione il disegno di legge nel testo depositato dal Governo.

1. L'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale (art. 1 d.d.l. S.935).

TESTO VIGENTE	TESTO DI CUI ALLA RIFORMA
<p>Art. 59 Cost.</p> <p>1. È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.</p> <p>2. Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.</p>	<p>Art. 59 Cost.</p> <p>1. È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.</p> <p>2. Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.</p>

La riforma mira ad eliminare i senatori a vita di nomina presidenziale (i quali, per come congegnati dall'attuale Costituzione italiana, rappresentano un *unicum* in tutto il mondo).

Il Senato risulterebbe composto dai 200 senatori elettivi e dai Presidenti emeriti della Repubblica. Tale Camera continuerebbe ad essere a numero variabile, perché non è pronosticabile se ciascun Capo dello Stato completerà il settennato e/o sarà rieletto e/o rinuncerà all'ufficio di senatore a vita.

2. Il potere del Capo dello Stato di sciogliere necessariamente entrambe le Camere (art. 2 d.d.l. S.935).

TESTO VIGENTE	TESTO DI CUI ALLA RIFORMA
<p>Art. 88 Cost.</p> <p>1. Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.</p> <p>2. Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.</p>	<p>Art. 88 Cost.</p> <p>1. Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere e anche una sola di esse.</p> <p>2. Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.</p>

La riforma abroga il potere del Presidente della Repubblica di sciogliere una sola Camera del Parlamento.

Questo potere si era rivelato molto utile agli albori dell'Italia repubblicana, quando i padri e le madri costituenti avevano assegnato una durata diversa alla legislatura delle due Camere: cinque anni per la Camera, sei per il Senato. La durata dei due rami del Parlamento venne equiparata nel 1963 dopo che per due volte il Presidente della Repubblica aveva sciolto anticipatamente il Senato per assicurarne il contemporaneo rinnovo e, quindi, l'elezione contestuale delle due Camere.

L'intento della riforma costituzionale Meloni-Casellati sembra essere quello di stimolare la formazione di una maggioranza parlamentare forte e, specularmente, scoraggiare i cambi di maggioranza che avvengano in una sola Camera.

3. La nomina del Governo (art. 3 d.d.l. S.935).

TESTO VIGENTE	TESTO DI CUI ALLA RIFORMA
<p>Art. 92 Cost.</p> <p>1. Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri.</p> <p>2. Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri.</p>	<p>Art. 92 Cost.</p> <p>1. Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.</p> <p>2. Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente. La legge disciplina 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 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura.</p> <p>3. Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri.</p>

La riforma introduce ciò che i giornali hanno chiamato *premierato*, inteso come un rafforzamento della rappresentatività (e della stabilità) del Capo del Governo, che viene eletto direttamente dai cittadini contestualmente all'elezione delle Camere e il cui mandato dura cinque anni (com'è la durata della legislatura).

Parallelamente, la Costituzione introduce dei vincoli al sistema elettorale volti, complessivamente, alla formazione di una maggioranza di governo stabile e duratura.

Formalmente entrano in Costituzione i due criteri guida di qualsiasi legge elettorale:

- La **rappresentatività**, cioè l' idoneità delle Camere a rispecchiare la pluralità di partiti e movimenti politici presenti nel territorio. La rappresentatività è senz'altro incentivata da sistemi elettorali cd. proporzionali, in cui a fronte di una data percentuale di voti ottenuti, la lista elettorale ottiene un' eguale percentuale di seggi in Parlamento, salvo correttivi come le soglie di sbarramento, i premi di maggioranza ecc. (principio del *"tanti voti, tanti seggi"*);

- La **governabilità**, cioè l' agilità con cui nelle Camere si forma una maggioranza in grado di dare la fiducia al Governo ed approvare i provvedimenti che attuano il suo indirizzo politico. La governabilità è generalmente favorita dai sistemi elettorali cd. maggioritari, in cui il territorio nazionale viene diviso in collegi, in ciascuno dei quali viene attribuito il seggio al candidato più votato, con dispersione dei voti restanti (principio del *"chi prende un voto in più, vince"*).

Tra i due criteri, la riforma sembra favorire la governabilità, dal momento che si prevede l' attribuzione di un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi di ciascuna Camera alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri che risulti eletto (facendo i conti, risultano 220 seggi alla Camera e 110 seggi al Senato, salva la variabile dei Presidenti emeriti della Repubblica).

Si delinea così un sistema in cui ogni partito o coalizione deve designare in anticipo il candidato Premier il quale, se risulterà il più votato, garantirà la maggioranza parlamentare ai propri sostenitori.

Si prevede che ogni candidato Presidente del Consiglio debba presentare una candidatura in una delle due Camere, della quale diventerà membro, una volta risultato il più votato (forse questa norma vuole scoraggiare i cd. Presidenti tecnici e/o rafforzare il legame tra il Capo del Governo e le Camere).

A spoglio elettorale avvenuto, il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l' incarico di formare il Governo: questa espressione (che probabilmente si riferisce alla prassi costituzionale dei cd. preincarichi, mandati esplorativi ecc.) intende forse riferirsi al fatto che il Capo dello Stato dovrà sollecitare il Premier eletto ad avanzare le proprie proposte per i nomi dei ministri. Infatti, mentre il Premier verrà eletto direttamente dal popolo e il Presidente della Repubblica potrà solo prendervi atto, rispetto alla nomina dei ministri il Capo dello Stato potrebbe respingere il nome di un ministro proposto dal Premier eletto, a favore di un altro.

4. La fiducia al Governo (art. 4 d.d.l. S.935).

TESTO VIGENTE	TESTO DI CUI ALLA RIFORMA
<p>Art. 94 Cost.</p> <p>1. Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.</p> <p>2. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.</p> <p>3. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.</p>	<p>Art. 94 Cost.</p> <p>1. Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.</p> <p>2. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.</p> <p>3. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della</p>

<p>4. Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.</p> <p>5. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.</p>	<p>Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.</p> <p>4. Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.</p> <p>5. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.</p> <p>6. 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.</p>
--	--

La riforma intende facilitare l'ottenimento della fiducia iniziale da parte del Governo, a seguito del rinnovo delle Camere, e parallelamente dissuadere le crisi di Governo in corso d'opera.

In base ai principi del diritto costituzionale, il Governo è in carica con il giuramento nelle mani del Capo dello Stato ed entra nella pienezza delle funzioni una volta ottenuta la fiducia di entrambe le Camere (le quali, in base alla riforma, saranno formate al 55% dalle liste che hanno sostenuto il Presidente del Consiglio più votato dai cittadini).

Dopo le elezioni, una volta che il Capo dello Stato abbia preso atto della volontà popolare, quanto al Premier, e abbia nominato i ministri, a partire dalle proposte del Premier stesso, il Governo così formato si presenta alle Camere per ottenere la fiducia.

Se la fiducia è ottenuta, *nulla quaestio*.

In caso contrario, la Costituzione prevede che il Capo dello Stato rinnovi l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo.

A voler cavillare, un Governo che non abbia ottenuto la fiducia resta comunque in carica, poiché, come detto, la genesi dell'Esecutivo non si colloca alla fiducia delle Camere, bensì al giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. Tanto è vero che l'eventuale sfiducia approvata dalle

Camere comporta l'obbligo di dimissioni – e, in difetto, il potere del Presidente della Repubblica di nominare un nuovo Governo, con effetti sostitutivi di quello precedente – ma ciò significa che è necessario un ulteriore atto giuridico, prima che il Governo possa dirsi non più in carica (cfr. sent. Corte cost. n. 7/1996, pronunciata nel celebre caso Mancuso: *“Poiché la revoca della fiducia esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto Parlamento-Governo, ma non comporta la caducazione dell'atto di nomina, la presentazione delle dimissioni è il normale tramite per consentire al Presidente della Repubblica di procedere alla nomina del nuovo Governo, ovvero del nuovo ministro. Il Presidente della Repubblica, in tale fase, è chiamato, dunque, ad un ruolo attivo che, in mancanza di dimissioni, richiede l'esercizio di poteri che attengono alla garanzia costituzionale, in vista del ripristino del corretto funzionamento delle istituzioni. Nel caso qui in esame, sulla base di una presa d'atto della volontà del Senato che ha espresso sfiducia nei confronti del Ministro della giustizia, si è posto in essere un procedimento complesso, nell'ambito del quale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'atto di iniziativa inteso a tener conto della volontà parlamentare, cioè con la proposta di sostituzione, nonché il Presidente della Repubblica che, una volta investito della proposta medesima, ha adempiuto il ruolo suo proprio di garante della Costituzione, sollevando il Ministro dall'incarico, e provvedendo alla sua sostituzione in conformità”).*

Il senso della riforma sembra essere quello di concedere al Premier risultato eletto una seconda *chance*: il Presidente del Consiglio dovrà avanzare al Capo dello Stato nuove proposte di nomina dei ministri, che potranno essere identiche (ma questa strada è sconsigliabile, vista la precedente bocciatura delle Camere che stiamo ipotizzando), oppure potranno essere diverse in tutto o in parte.

Il Governo/piano B – nominato come rimpiazzo dal Presidente della Repubblica (previe dimissioni dei ministri non confermati? Oppure questi ultimi sono sostituiti d'imperio?) – deve presentarsi nuovamente alle Camere. Se ancora la fiducia non viene ottenuta, la Costituzione impone al Capo dello Stato di sciogliere le Camere.

L'intenzione sembra essere quella di “contingentare” i tempi per le trattative politiche sulla formazione del Governo. Le consultazioni del Presidente della Repubblica, affermatesi come consuetudine costituzionale, non serviranno più ad individuare il Presidente del Consiglio (ormai nominato direttamente dal popolo), ma solo le figure dei ministri. Potrebbero anzi consolidarsi le consultazioni del Premier eletto, che già alcuni Presidenti del Consiglio incaricati, a Costituzione invariata, hanno attuato.

In vigenza della riforma, essendo le Camere formate al 55% da liste vicine al Premier eletto, potrebbero diventare rare le coalizioni di governo formatesi *dopo* le elezioni (giornalisticamente battezzate come larghe intese, governi di legislatura, governi di scopo, governissimi, ecc.). Visti i precedenti, però, non è escluso che una forza politica lucri la quota parte di premio di maggioranza e poi decida di non votare la fiducia al Premier eletto che in sede elettorale aveva promesso di sostenere; oppure, potrà accadere che una forza politica inizialmente non candidatasi a sostegno del Presidente del Consiglio eletto decida di accordare la fiducia al suo Governo.

Molto complessa si rivela la lettura dell'ultimo comma dell'art. 94 Cost., aggiunto dalla riforma.

Si prende in considerazione l'ipotesi che il Presidente del Consiglio, nel corso della legislatura, cessi dalla carica. Qualora ciò avvenga per dimissioni, il Capo dello Stato può nominare di nuovo la

stessa persona. Se non lo fa, oppure se – pare di capire – sussistono altri motivi di cessazione dalla carica, il nuovo Governo nascerà con dei vincoli, di composizione e di programma.

Quanto alla composizione, il nuovo Premier dovrà essere un altro parlamentare che a suo tempo si sia candidato in collegamento al Presidente del Consiglio eletto (non si richiede, però, che gli abbia anche votato la fiducia iniziale); quanto al programma, il nuovo Governo dovrà attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto aveva precedentemente ottenuto la fiducia (e se così non avviene? I decreti e i regolamenti governativi saranno illegittimi? O addirittura le leggi approvate dalle Camere, ma presentate dal Governo/piano B in difformità dal programma del Governo/piano A, saranno incostituzionali? Nonostante l'approvazione parlamentare?).

Se il nuovo Governo/piano B non ottiene la fiducia delle Camere, queste ultime devono essere sciolte dal Capo dello Stato.

Lo scioglimento è altresì previsto come obbligatorio *“negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante”*. La riforma intende forse fare in modo che non possa formarsi il Governo/piano C. Ogni legislatura, in altre parole, avrebbe a disposizione solo due Governi (di cui il secondo soggetto ai vincoli testé descritti), dopodiché le Camere dovrebbero essere nuovamente elette e, con esse, il Presidente del Consiglio.

5. I tempi della riforma (art. 5 d.d.l. S.935).

La riforma prevede che i senatori a vita di nomina presidenziale già insediatisi rimangano in carica.

La riforma costituzionale, laddove approvata, si applicherà a seguito del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della nuova legge elettorale che regolerà l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere.

Malo (VI), 06 dicembre 2023

Avv. Alberto Antico – per www.italiaius.it