



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2026

**Assicurare l'adempimento
costituzionale nel governare
le straordinarie difficoltà
del tempo presente**

di Antonio D'Andrea

EDITORIALE SCIENTIFICA

ASSICURARE L'ADEMPIMENTO COSTITUZIONALE NEL GOVERNARE LE STRAORDINARIE DIFFICOLTÀ DEL TEMPO PRESENTE

di Antonio D'Andrea

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Brescia

SOMMARIO: 1. L'EQUIVOCO INTORNO ALL'ESITO DEL VOTO REFERENDARIO SULLA GIUSTIZIA; 2. LE FORZATURE DEL LEGISLATORE ELETTORALE PER OTTENERE UN PREMIER CAPO DELLA COALIZIONE DI MAGGIORANZA; 3. IL RECUPERO DELLA VOLONTÀ DI ATTUAZIONE COSTITUZIONALE QUALE BUSSOLA PER GOVERNARE LEGITTIMAMENTE.

1. L'equivoco intorno all'esito del voto referendario sulla giustizia

Il risultato del voto in occasione del referendum che ha bocciato il tentativo di mettere mano all'assetto costituzionale della magistratura ordinaria, portato avanti con determinazione dalla maggioranza di centrodestra (e, a un certo punto, con il pieno avallo della Presidente Meloni), poteva essere l'occasione, per le forze politiche di opposizione, di appropriarsi con maggiore lucidità della questione costituzionale, da intendersi quale priorità prima ancora di affermare un certo indirizzo politico alternativo a quello dell'attuale Governo. E questo non perché l'indirizzo politico si possa effettivamente esaurire nella sola adesione ai principi costituzionali, ma perché le scelte che investono i vari campi dell'azione di governo (da quello economico-sociale a quello propriamente legato alla difesa degli interessi nazionali, fino al modo di partecipare alle organizzazioni sovranazionali nel tempo difficile dei conflitti bellici) presuppongono risposte che tengano conto, in primo luogo, di una priorità logica: indirizzare gli orientamenti normativi e amministrativi in sintonia con i precetti costituzionali. Il risultato referendario, in effetti, ha dimostrato che, intorno all'idea della tenuta della soluzione costituzionale che separa nettamente l'esercizio della funzione giurisdizionale dai condizionamenti del potere politico – una soluzione notoriamente compromissoria, che consente al potere politico di “mettere becco” rispetto al c.d. autogoverno della magistratura

–, non sarebbe stato prudente alzare il tasso di politicità già esistenti; e non sarebbe stato neppure utile sganciare la funzione requirente da quella giudicante oltre il limite che già attualmente ha individuato, sulla base degli stessi principi costituzionali, il legislatore ordinario. Appropriarsi dell'esito di quel voto, che ha mostrato chiaramente il non gradimento della proposta riformatrice a cui si tendeva con una determinazione persino romantica (il “sogno” dell'ex Presidente del Consiglio Berlusconi), ha certamente potuto indurre lo schieramento di opposizione – che è notoriamente diviso in almeno tre tronconi (il Partito Democratico, il Movimento 5 Stelle e l'Alleanza tra i Verdi e la Sinistra Italiana) – a considerare battibile il centrodestra, che dal voto politico del 2022 guidava sino ad allora, senza alcuno sbandamento, la realtà politica italiana. In particolare, la partecipazione popolare rianimata in occasione del voto referendario è sembrata una condizione mutata, circa le sorti dell'astensionismo, da guardare con favore proprio da parte dello schieramento del c.d. campo delle opposizioni, nel quale il successo della Presidente Meloni, del suo partito e dello schieramento di centrodestra era parso imputabile proprio ad una forte disaffezione al voto di elettori potenzialmente ascrivibili all'altro campo. Non tutti, tra gli osservatori delle vicende politico-istituzionali del nostro Paese, avevano però apprezzato quell'automatismo, la bocciatura della riforma costituzionale quale grimaldello per mutare i rapporti di forza all'interno del nuovo Parlamento, una volta che fosse giunto il voto politico che, secondo la scadenza naturale, dovrebbe svolgersi entro il settembre 2027. Troppo peculiare lo strumento del referendum costituzionale per essere banalmente valutato come un semplice viatico politico. Così come pure una certa mobilitazione popolare, che certamente c'è stata, non sembrava poter essere interamente ascritta al ritorno alla partecipazione e all'impegno politico di quote di elettorato potenzialmente “di sinistra”. Nessuno può escluderlo, in effetti; e anzi, se anche si guarda all'indietro, le prese di posizione di tante personalità e intellettuali che si sono schierati con molta determinazione contro quella iniziativa governativa, dal chiaro intento polemico nei confronti dell'azione della magistratura ordinaria, hanno finito per dimostrare, in realtà, una maturità persino inaspettata rispetto alla presa di distanza da indirizzi di politica costituzionale che sembravano semplicemente, e anche semplicisticamente, voler “regolare” i conti con vicende giudiziarie del passato e, a futura memoria, rispetto ad inchieste di natura penale che certo hanno riguar-

dato, e riguardavano anche in quel momento, esponenti di punta della coalizione di maggioranza.

La politica politicante, dunque, c'entrava poco con il voto del 22-23 marzo 2026. Come già in altre due clamorose occasioni di diretto impegno della maggioranza di governo per la modificazione dell'assetto organizzativo della Repubblica (referendum del 2006 e del 2016), la risposta oppositiva del corpo elettorale ha ben lasciato intendere che la rotta di maggioranza non può proprio dimenticare il rispetto degli argini entro i quali rimanere per condurre in porto l'indirizzo perseguito, che da politico invade il campo di quello strettamente costituzionale. Quegli argini sono presidiati, dunque, con particolare attenzione da una quota di cittadini elettori non disponibili a delegare del tutto ai governanti di turno le proprie opzioni, quando si tratta di superare gli equilibri costituzionali ritenuti insuperabili da parte di chi pure è chiamato a governare il Paese contando su un vasto consenso popolare.

Il tema della giurisdizione, è inutile dirlo, è un tema vitale per gli ordinamenti democratici. In particolare, l'insofferenza – spesso mostrata con modalità discutibili – con la quale coloro che rivestono cariche politiche e amministrative di origine elettiva guardano ai poteri di controllo, persino con il sospetto che possano realizzarsi forme di condizionamento ispirate da ragioni politico-ideologiche rispetto al loro operato, è sembrata davvero un'ossessione riguardante essenzialmente i “gestori” del potere politico e non già la pubblica opinione. Nessuno, in sostanza, dà credito all'idea che il potere politico di origine elettiva possa spiegare il suo raggio d'azione senza che dall'esterno ci possano essere rigorose e scomode modalità di accertamento del suo operato.

Il voto sulla tenuta della normativa costituzionale relativa al potere giudiziario è sembrato esprimere non già un orientamento politico da investire quale base comune per costruire la futura alleanza di governo, rimediando agli errori di strategia che avevano certo aperto le porte al successo del centrodestra meloniano nel settembre 2022, ma qualcosa di più profondo e meno contingente, vale a dire, e ancora una volta, la difesa di principi irrinunciabili per non sovvertire l'assetto democratico, anche quando la maggioranza di governo intenda mettere a frutto la sintonia con una parte consistente dell'elettorato per ottenere questo risultato.

Se non si parte dalle considerazioni precedenti – tra l'altro suffragate da analisi puntuali dei flussi elettorali – e, in particolare, dal fatto che il rigetto popolare della proposta di ampia revisione costituzionale

della magistratura ordinaria, presentata e sostenuta dal Governo Meloni è stato ottenuto anche con il consapevole concorso di una quota di elettori collocabili nell'area del centrodestra e che in passato (in particolare nelle politiche del settembre 2022) si erano astenuti dal voto politico, non si coglie il senso di un'importante presa di posizione del corpo elettorale nazionale, che ha inteso, per l'ennesima volta, sganciare dal consenso politico-parlamentare quello riferibile all'indirizzo costituzionale. Un elettorato, nel complesso, impermeabile alle sollecitazioni collegate alla realizzazione di un programma istituzionale di revisione dei principi costituzionali vigenti, benché sostenuto, con molto impegno, da una leadership governativa che godeva allora, e sembra godere anche oggi, di un solido consenso popolare. Del resto, la stessa mobilitazione dal basso – a prescindere, soprattutto nella fase iniziale della raccolta delle firme, dalle forze politiche di opposizione e dallo stesso movimento sindacale più sensibile al mantenimento degli equilibri costituzionali vigenti – aveva dimostrato una forte sensibilità, in particolare del mondo giovanile, rispetto alla disinvoltata ricerca di obiettivi percepiti come in grado di far flettere verso il basso il contenimento dell'azione politica, in vista del raggiungimento, ad ogni costo, di risultati imputabili esclusivamente alla forza derivante dall'investitura popolare. Si allude, naturalmente, a pratiche e comportamenti il cui accertamento, specie di rilievo penale, viene spesso considerato un impiccio deleterio per la realizzazione del progetto politico perseguito.

In conclusione, può dirsi che dal voto referendario quello che usciva del tutto ridimensionato era il proposito del Governo Meloni. Avendo in verità già preso atto di un altro clamoroso insuccesso dinanzi al giudice costituzionale, legato alla realizzazione della c.d. autonomia differenziata (per la quale era ed è noto l'impegno della Lega di Salvini), esso rinunciava a portare a compimento la stessa riforma considerata, sin dall'insediamento della Presidente Meloni, la "madre" dell'ammodernamento costituzionale, vale a dire il c.d. premierato. Certo, il c.d. campo largo aveva di che rallegrarsi, ma da qui a considerare quel voto il viatico per una prossima affermazione legata al rinnovo del Parlamento nazionale e all'individuazione di un Governo basato su altri equilibri, ce ne passava!

2. Le forzature del legislatore elettorale per ottenere un premier capo della coalizione di maggioranza

Resta, in particolare proprio rispetto alla definizione della nuova alleanza che sembrerebbe interessare lo schieramento di centrosinistra oggi all'opposizione, il tema di come predisporre alla formazione di una coalizione che possa contendere la vittoria all'attuale maggioranza di centrodestra, passando necessariamente dall'indicazione preventiva di un capo dell'alleanza. Come è noto, il tema di un'alleanza elettorale destinata a individuare, per le forze politiche e i movimenti chiamati a farne parte, un programma comune, ma soprattutto uno stesso "capo", era stato direttamente affrontato servendosi di una più coerente riscrittura delle norme costituzionali, proposta dal terzo Governo Berlusconi, che, in effetti, prospettava un candidato vero e proprio alla carica di Primo ministro, collegato ai componenti della Camera, la quale avrebbe espresso da sola un voto sul programma del suo governo. La soluzione di individuare una vera e propria coalizione preelettorale, che avrebbe indicato un suo capo e un programma comune, era stata comunque concretamente ottenuta, priva di qualsiasi aggancio costituzionale, con l'approvazione del c.d. Porcellum nel 2005. Quella legge è stata colpita successivamente, con la sentenza n. 1 del 2014, da un annullamento parziale che, tuttavia, non riguardava questo aspetto della legge, ma semplicemente l'entità del premio e la modalità di formazione delle liste bloccate.

La successiva legge elettorale – il c.d. Italicum, approvato dalle Camere in concomitanza con la grande riforma della Parte II della Costituzione promossa dal Governo Renzi e valevole solo per l'unica Camera elettiva che restava in gioco, vale a dire quella dei deputati – è stata anch'essa ritenuta in parte illegittima dalla Consulta, con la sentenza n. 35 del 2017. Essa aveva mantenuto la possibilità, per le singole liste in competizione tra loro, di individuare il "capo della forza politica", anche in vista dell'aggiudicazione del premio in un secondo turno di ballottaggio (si tratta della parte della legge colpita dall'incostituzionalità). Il che avrebbe certamente comportato, almeno nell'intenzione del legislatore renziano, la possibilità di ottenere un turno di ballottaggio nazionale – decisivo per l'attribuzione del premio – tra le due liste maggiori, ciascuna delle quali avrebbe potuto così giovare di una leadership chiaramente espressa agli elettori e, in verità, obbligatoria per ciascuna forza politica. Ancora una volta, il giudice costituziona-

le, intervenendo selettivamente sulla normativa in questione – peraltro mai entrata in vigore –, aveva focalizzato le sue censure in particolare con riguardo al turno di ballottaggio necessario per l'aggiudicazione del premio, lasciando inalterata l'indicazione obbligatoria del capo della lista. Indicazione che certo avrebbe assunto il significato di una candidatura a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio, difficilmente ignorabile dal Capo dello Stato, ove fosse entrato in vigore quel meccanismo elettivo, che distribuiva in ogni caso il premio di maggioranza. Tutto questo discorso serve solo a ricordare che il tema delle alleanze elettorali tra le forze politiche, già dal 2005, era stato affrontato partendo dalla “testa” della coalizione e con l'obiettivo di ottenere una bipolarizzazione del confronto elettorale, che avrebbe dovuto certamente favorire il formarsi di due schieramenti alternativi l'uno all'altro, ciascuno con il proprio leader.

Inutile dire che questa visione bipolare del sistema politico italiano è entrata in crisi dalle elezioni del 2013 sino a quelle del 2018 incluse, con l'emersione di una terza forza – il Movimento 5 Stelle – che sembrava, nella sua primogenitura grillina, irriducibile nella sua contrapposizione alle due coalizioni di centrodestra e di centrosinistra. Quella forza, in fondo, aveva consentito una rivitalizzazione del sistema di governo parlamentare accolto nella nostra Costituzione, proprio a seguito di quanto avvenuto all'inizio della XVIII legislatura. Allora, come è noto, si sono succeduti tre Governi distinti, sostenuti da tre distinte maggioranze formatesi in Parlamento sulla base di accordi infra-parlamentari che, di volta in volta, hanno coinvolto forze politiche che si erano tra loro contrapposte, e anche duramente, in occasione della campagna elettorale che aveva preceduto il voto del 4 marzo 2018; il primo di quegli accordi viene ricordato come un “contratto per il governo del cambiamento” tra il Movimento 5 Stelle, guidato allora da Di Maio, e la Lega di Salvini. In particolare, la tornata elettorale in questione utilizzava per la prima volta un nuovo sistema elettorale misto, il c.d. Rosatellum o Rosatellum-bis, di stampo proporzionale con una correzione maggioritaria per l'attribuzione, tanto alla Camera quanto al Senato, di un terzo dei seggi in palio (poi divenuti tre ottavi, in seguito alla riduzione del numero dei parlamentari ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2020). Nonostante il Rosatellum-bis non prevedesse alcuna possibilità di una formale coalizione preelettorale tra i partiti in lizza, quella legge, votata sotto l'egida del Governo Gentiloni – con l'esplicita volontà di non agevolare proprio il Movimento

5 Stelle, che invece avrebbe ottenuto un vistoso successo elettorale, che tuttavia non gli ha consentito di governare in solitudine per quella legislatura –, manteneva l'indicazione della previa individuazione del proprio capo per ciascuna lista; indicazione, in pratica, davvero del tutto simbolica, sol che si pensi che i Governi di quella legislatura sono stati presieduti sempre da personalità politiche che non avevano acquisito neppure lo status di parlamentare. L'esito, invece, dell'ultimo voto politico – che ha prodotto il netto successo dello schieramento di centrodestra, guidato dal capo della forza politica maggioritaria di quella coalizione, Giorgia Meloni – può dirsi che abbia finito per formalizzare, secondo le regole costituzionali vigenti, quella indicazione legislativa, dando per la prima volta applicazione a una disposizione sino a quel momento superflua e forse per questa ragione lasciata vivere dalla stessa Corte costituzionale. Quello che è certo è che anche il Governo Meloni può considerarsi un governo di coalizione, nato in Parlamento e votato separatamente da ciascuna Camera secondo le regole tuttora in vigore contemplate dall'art. 94 Cost. È superfluo, peraltro, ricordare che, nel sistema di governo parlamentare, quando l'indicazione che proviene dal corpo elettorale finisce per dar vita ad un Parlamento con una maggioranza chiara e coesa, la stessa capacità di mediazione esercitabile dal Presidente della Repubblica diventa pressoché nulla; e così è stato anche in questo caso.

Queste considerazioni vorrebbero mettere in chiaro come il germe della coalizione preelettorale, identificata con un capo comune alle forze politiche che ne fanno parte, sia entrato nel sistema istituzionale del nostro Paese – sia pure non a livello costituzionale – sin dagli inizi degli anni 2000. Esso ha condizionato e continua a condizionare le scelte delle forze politiche che ritengono utile, per non dire necessario, individuare modalità di costruzione delle alleanze; alleanze che il sistema, anche con il Rosatellum, incoraggia almeno per una quota di seggi, assegnati in una competizione che avviene in collegi uninominali, nei quali, come è evidente, la possibilità di prevalere dipende dalla capacità di individuare una candidatura comune a più forze politiche e movimenti. Ed è superfluo ricordare che proprio il voto favorevole al centrodestra si è potuto giovare di una sostanziale divisione tra l'area del centrosinistra guidata dal PD e il Movimento 5 Stelle, che hanno ceduto pressoché tutti i collegi uninominali, sia della Camera che del Senato, ai candidati del centrodestra, ripartiti in modo più o meno preciso tra le sue tre componenti (Fratelli d'Italia, Lega e Forza Italia).

In vista della scadenza dell'attuale legislatura, è evidente che il problema della costruzione di un'alleanza preelettorale non si porrebbe se restasse in vigore il Rosatellum: in tal caso ciascuna forza politica, naturalmente, fornirebbe l'indicazione del proprio capo, pur potendosi realizzare, diversamente dalla precedente occasione, una forma di intesa all'interno del c.d. campo largo con riguardo ai collegi uninominali previsti. Nessuna esigenza, dunque, di primarie di coalizione e, a voler vedere bene, nessuna necessità di definire con esattezza i confini del c.d. campo largo. Si potrebbe, per lo schieramento di centrosinistra più o meno allargato, rivedere le modalità di un accordo elettorale al proprio interno, limitandosi semplicemente, diversamente dal passato, a contendere (anche ricorrendo a forme di desistenza reciproca) il seggio ai candidati del centrodestra che, ora come allora, sembrano più che mai uniti e semmai orientati a includere un pezzo di destra estrema che si riconosce nel nuovo partito Futuro Nazionale.

La questione, naturalmente, si complica nel momento stesso in cui, sul finire della legislatura, il Governo Meloni – che, come ricordato, pure ha incassato tre clamorose sconfitte sul terreno prettamente costituzionale – è fortemente intenzionato a cambiare le regole elettorali vigenti, partendo da due semplici obiettivi: distribuire un premio di maggioranza (70 seggi alla Camera e 35 al Senato, entro il limite massimo rispettivamente di 220 e 113 seggi) e sostanzialmente imporre una coalizione – inevitabile per superare la soglia di accesso al premio, che attualmente è il 42% in entrambi i rami del Parlamento – la quale potrà costituirsi soltanto ove sia in grado di esprimere il suo capo. Si badi: non è pensabile, per questo legislatore *in fieri*, una coalizione che non indichi il suo capo, pena l'inammissibilità della stessa e la non accettazione ai fini della possibilità di fare parte della competizione elettorale. E quel capo finisce per essere espressamente qualificato come candidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Si potrebbe dire che, dunque, la rinuncia al premierato – che avrebbe formalmente superato l'attuale sistema di governo parlamentare – avverrebbe in modo solo apparentemente più soft, ma in realtà gravemente incostituzionale, servendosi, ancora una volta, della leva elettorale. È inutile discutere di quanto sia decisivo il controllo di costituzionalità operato dalla Consulta sui meccanismi elettorali; ed è altresì superfluo ricordare come all'esame della Corte sia, alla fine, arrivata la stessa legge attualmente in vigore, sulla quale la Prima sezione civile della Cassazione è chiamata a pronunciarsi nell'udienza del 29 ottobre 2026, anche ai fini dell'e-

ventuale rimessione alla Corte costituzionale. Tutto ciò rende davvero poco consolatoria la circostanza che anche il Melonellum, se dovesse essere approvato, potrebbe fatalmente incorrere nelle censure del Giudice costituzionale. Ma tant'è: è davvero difficile ipotizzare che siffatto controllo possa avvenire prima dell'esplicarsi della tornata elettorale, a prescindere da qualsiasi possibile anticipazione legata ad una ferma volontà della maggioranza di dissolversi con l'obiettivo di anticipare il voto nella prima metà del 2027. Il voto, del resto, avverrà presumibilmente prima dell'estate, non ritenendosi logico pensare allo svolgimento della campagna elettorale in piena estate.

Si tratta allora di costruire egualmente un'intesa tra le forze politiche che intendono opporsi alla riedizione di un governo di centrodestra, essendo queste costrette a fare i conti, come è inevitabile, con il nuovo meccanismo elettorale che imporrebbe, come detto, il formarsi di una coalizione intorno a un capo prestabilito. Dico subito che questa impellenza, sollecitata da una normativa platealmente incostituzionale, non deve indurre il costituendo campo largo all'errore di guardare al modello sperimentato dallo schieramento di centrodestra, mettendo in campo energie e anche soluzioni tecniche che portino allo svolgimento di elezioni c.d. primarie tra i leader, o comunque tra soggetti suggeriti dai rispettivi leader, cui affidare la guida della coalizione. Se si riflette bene, il centrodestra sarà guidato senza alcun dubbio e senza alcuno svolgimento di elezioni primarie dalla Presidente del Consiglio uscente, Giorgia Meloni. E, in realtà, l'ossessione delle primarie è sempre stata coltivata dalle forze politiche di centrosinistra, a partire da quelle che si sono opposte alla leadership di Silvio Berlusconi in occasione del voto del 1996. A questo riguardo, mi limito solo a ricordare che probabilmente, in quella circostanza, lo svolgimento di elezioni primarie nel campo del centrosinistra – uscito battuto dall'astuzia estrema di Silvio Berlusconi, sceso in campo nel 1994 nel pieno marasma di Tangentopoli, che aveva sconvolto l'assetto partitico del nostro Paese – sembrava un inevitabile *escamotage* per lanciare la candidatura di Romano Prodi. In quella fase, Prodi poteva unire forze politiche che rinunciavano esplicitamente a porre il problema della primazia di questa o quella candidatura, in vista di una complicata rivincita dello schieramento che si contrapponeva a quello dell'allora Presidente del Consiglio Berlusconi. Non si tratta di demonizzare un metodo di selezione di una candidatura, ma di prendere atto che non è in gioco l'introduzione di una carica monocratica che interessa una

sola determinata forza politica. Il Governo italiano è ancora organo costituzionale nel quale sussiste una predominanza collegiale e, pertanto, la direzione politica del Presidente del Consiglio non assume un carattere assoluto, che possa prescindere dalla “mediazione” in sede consiliare tra le componenti ministeriali. Superfluo ribadire la caratteristica genetica del sistema multipartitico italiano e l'esigenza pratica di individuare semplicemente con il voto politico una maggioranza di supporto all'Esecutivo che includa più forze politiche e dia vita ad una coalizione.

Direi, in sintesi, che quelle primarie avevano un intento unitario, non divisivo, e aprivano a una leadership, quella di Prodi, non riferibile ad alcuna forza politica del costituendo schieramento che prendeva il posto dei cosiddetti progressisti, guidati nel 1994 da Achille Occhetto, vale a dire dal leader del partito maggiore (allora il PDS) di una coalizione che si definiva progressista. Credo che la storia delle divisioni che hanno contrassegnato il centrosinistra almeno nell'ultimo decennio – e certamente in occasione dell'ultimo voto politico del 2022, sempre ammesso che il Movimento 5 Stelle possa essere ricondotto senza ambiguità in questo campo (nel quale all'origine non voleva affatto stare) – non consenta di sottovalutare un pericolo che giudico assai preoccupante; quello, cioè, di accettare senza colpo ferire i meccanismi elettorali che favoriscono l'ascesa di un capo in un campo che, se chiamato a sceglierlo per sé, che rischia seriamente di sgretolarsi prima ancora di avviarsi alla competizione elettorale. Altri dovrebbero essere allora i presupposti per provare a costruire pazientemente, più che un'alleanza elettorale, una comune visione che vada oltre un semplice progetto politico e che consenta di individuare un minimo comune denominatore tra tutte le forze politiche che hanno buone ragioni per considerare una iattura il ritorno di un governo di centrodestra, magari allargato alla nuova componente di Futuro Nazionale.

Se è così – ed è così – non ha alcun senso formalizzare per via normativa, prima del voto, una figura destinata a unificare forze politiche distinte e che tali resteranno all'interno della sede parlamentare, dando vita ad autonomi gruppi nei quali continueranno a riconoscersi gli eletti, anche coloro i quali fossero espressione di una comune indicazione di diverse forze politiche, come è accaduto per i collegi uninominali vinti da questo o quel “raggruppamento politico”, secondo quanto abbiamo avuto occasione di sperimentare già prima del Rosatellum, con il Mattarellum. Insomma, nell'ordinamento italiano di impronta parla-

mentare, le coalizioni preelettorali, se assumono un significato, lo possono avere solo in chiave di mera convenienza politica: come in realtà avviene attualmente, come è avvenuto con il Mattarellum, e a voler ben vedere, con lo stesso Porcellum, che avvia, come ricordato, la stagione dell'indicazione del capo della forza politica o della stessa coalizione. Della coalizione il legislatore elettorale non si può servire per introdurre surrettiziamente una condizione necessaria per poter accedere ad un premio di maggioranza – operazione già di per sé discutibile e gravata da un'ipoteca di incostituzionalità –, condizione che aprirebbe la strada a una sostanziale “elezione” del Presidente del Consiglio, per il tramite della maggioranza artificiosamente conseguita in virtù del surplus di seggi che tornerebbero a essere divisi tra i partiti alleati.

Ancora una volta, si concepisce la maggioranza parlamentare come servente rispetto all'individuazione di una carica monocratica di cui non si rinviene traccia nel dettato costituzionale vigente. A parte lo snaturamento della logica del sistema parlamentare italiano, che si fonda su di una base costituzionale implicante un'irriducibile e complessa articolazione genetica del sistema politico (persino riconoscibile a livelli territoriali “minori”, dove non sono infrequenti contrapposizioni tra liste civiche estemporanee), non c'è chi non veda la sfacciata convenienza di una modifica elettorale, quale quella descritta, per l'attuale schieramento di centrodestra, che non presenta alcun problema di leadership e che, dunque, non avrebbe alcuna difficoltà a formalizzare, rispetto al suo schieramento, la leadership meloniana. Altro discorso vale, invece, rispetto allo schieramento, tutto da definire, che si presume possa mettere insieme più forze politiche, distinte l'una dall'altra, che potrebbero tuttavia provare a mettere insieme un programma di governo dopo il voto, sulla base del raggiungimento di un accordo post-elettorale. Credo che tale accordo non possa in alcun caso prescindere dall'essere un punto di compromesso da costruire anche sulla base del differente peso elettorale distribuito dagli elettori, e che solo a quel punto potrà essere identificato come programma di governo diretto dai protagonisti di quelle forze politiche.

3. Il recupero della volontà di attuazione costituzionale quale bussola per governare legittimamente

Se nessuno può escludere che lo schieramento oggi all'opposizione

possa dare vita a una coalizione post-elettorale, in vista della formazione di un governo parlamentare, sembra viceversa artificioso e comunque problematico pensare che quello stesso potenziale schieramento sia in grado di adeguarsi ai meccanismi elettorali che si vorrebbero introdurre con il Melonellum. Quest'ultimo, francamente, sembra la soluzione tecnica prevista dall'attuale maggioranza per lucrare, per le ragioni note e ricordate, sulla propria rendita di posizione e sull'arroganza di chi dispone della maggioranza anche per approvare provvedimenti legislativi di indubbio rilievo costituzionale – quali sono e restano le regole elettorali – clamorosamente, direi manifestamente, incostituzionali. A parte la richiamata questione della coalizione identificata con un leader necessario delle forze politiche alleate prima del voto, molte altre sono le incongruenze costituzionali che emergono da quel testo e che sono state da subito ampiamente criticate da buona parte della dottrina costituzionalistica italiana. Ci sarebbe da chiedersi, allora, cosa intenderà fare il Presidente della Repubblica ben prima dell'inevitabile attivazione della Corte costituzionale (il che avverrà quando sarà possibile, una volta entrata in vigore la riforma elettorale, senza peraltro illudersi che la Consulta possa mandare a monte il voto politico, pur se espresso con meccanismi dichiarati nella sostanza illegittimi). Il Presidente, come si sa, è nelle condizioni di rinviare per una nuova deliberazione un testo legislativo ove la ritenesse manifestamente incostituzionale, sia pure secondo una prassi minimalista che non ho mai condiviso. Data la delicatezza degli interessi in gioco, non è azzardato pensare che il Presidente della Repubblica si guardi bene dall'esercitare alcuna forma di *moral suasion* nel tentativo di attenuare, o anche di evitare, le punte più acute di incostituzionalità contemplate nella proposta governativa. Punte che appaiono tante e tenute insieme dal solo obiettivo di incidere sul sistema di governo parlamentare, favoleggiando persino di ballottaggi dirimenti tra le coalizioni e resuscitando, in fondo, il mai troppo vituperato modello del sindaco d'Italia. Ed ecco allora che appare saggio, per chiunque ritenga così clamorosamente incostituzionale e così platealmente deprecabile il comportamento della maggioranza di centrodestra – che, nell'anno precedente al voto politico, si incammina – in verità, questa non è una novità – verso l'approvazione di regole elettorali destinate a sfavorire gli attuali oppositori e a rafforzare le proprie componenti e la leadership del Governo in carica –, non conformarsi supinamente alle regole di ingaggio imposte a spron battuto e, in verità, anche con tensioni in-

terne recenti di qualche rilievo (alludo alle polemiche sull'introduzione del voto di preferenza e alla stessa proposta emendativa introduttiva di un ballottaggio).

Dunque, per prima cosa occorrerebbe rinunciare del tutto a forme di intesa preelettorali e alla riedizione di metodi per la scelta del candidato alla Presidenza del Consiglio fondati, ancora una volta, sul ricorso alle c.d. primarie tra i rispettivi leader. Le ragioni di contrarietà costituzionale allo svolgimento delle primarie sono state ampiamente richiamate nel paragrafo precedente e, tuttavia, sembra evidente la difficoltà politica di individuare, oltre che i confini del c.d. campo largo, persino un programma comune a queste forze politiche, che restano su molti punti specifici non facilmente conciliabili. Che questa sia una difficoltà in grado eventualmente di riproporsi subito dopo il voto è evidente, ma resta che la lezione da trarre dall'esito referendario da cui siamo partiti può essere utile per chiedere un consenso al corpo elettorale persino sganciato da una chiara identificazione politico-partitica. Il tema è quello di consentire il governo della complessa realtà su scala mondiale non abdicando al rispetto dei principi fondanti l'ordinamento costituzionale, all'interno dei quali eventualmente individuare, caso per caso, punto per punto, scelte imputabili all'indirizzo politico di maggioranza. Una maggioranza di questo tenore, ovviamente, si dovrà ipotizzare solo se il centrodestra non riuscirà, con o senza l'aiuto del premio di maggioranza, a impiantarsi nuovamente ai vertici dello Stato italiano. Gli elettori si assumeranno naturalmente la responsabilità di scelte che non partono dall'anno zero. Il centrodestra meloniano ha governato, governa e si è spinto sino a proporre riforme di struttura che sono state respinte e gioca con spregiudicatezza la carta del mutamento delle regole elettorali per mantenere inalterata la propria posizione di potere.

Se il punto è, tuttavia, reagire a questa strategia con la forza e l'orgoglio di proposte politiche differenti, troverei contraddittorio non lanciare da subito un segnale esplicito e inequivocabile al corpo elettorale: nessuna coalizione preelettorale, nessun leader coalizionale, solo proposte identificative di forze politiche che nel corso anche di questa legislatura si sono contrapposte, con argomenti non sempre coincidenti, a indirizzi che sono sembrati negare i punti cardinali della Costituzione democratica. A questo riguardo, credo che si possa affermare che resta centrale il rispetto del primato della persona, delle sue libertà e della solidarietà tra esseri umani; un primato che certo non consente

neppure di ipotizzare forme di discriminazione che portano diritte alle pratiche di remigrazione, che sembrano contemplate come opzione da forze politiche in vistosa ascesa. Restano il primato del diritto europeo e la scommessa sull'Unione europea come organizzazione sovranazionale che meglio di qualsiasi altra è in grado di mantenere viva la tradizione democratica occidentale, tanto più in questo tempo nel quale gli Stati Uniti d'America, nostro tradizionale alleato, vivono una sterzata autocratica che va contenuta con coraggio e determinazione. Tutti sanno delle difficoltà che incontra proprio l'Unione europea; egualmente, tutti sanno delle difficoltà che, nel tempo presente, incontrano il diritto internazionale e, a maggior ragione, l'ONU, strumenti entrambi che faticano a determinare esiti di pace e giustizia fra le Nazioni; tutti sanno della difficoltà, che non risparmia certo l'ordinamento italiano, di promuovere le condizioni, anche in Europa, per favorire la pace. E allora credo che sia inevitabile partire da considerazioni allarmate sullo stato di tenuta dei principi fondanti le democrazie occidentali e, in particolare, la nostra, sottolineando il valore di una proposta politica la più semplice e la più adamantina possibile, fondata sulla riaffermazione del primato dei principi frutto di una lenta e lunga elaborazione; un'elaborazione che parte dalle grandi rivoluzioni della fine del Settecento e che è arrivata a compimento, per quel che ci concerne, solo grazie alla Costituzione repubblicana del 1948, preceduta non soltanto dallo Stato autoritario, ma dall'idea stessa che una costituzione fosse del tutto inutile.

Ciascuna forza politica può, rimanendo sé stessa e senza smentire né la propria leadership né le proprie contraddizioni, continuare a chiedere un voto per sé in vista del suo rafforzamento, proprio per investire quel voto in un governo democratico che si vorrebbe provare a fare una volta che il corpo elettorale abbia espresso le sue opzioni. Quel governo si potrà fare solo qualora lo schieramento di centro-destra fosse sconfitto e si aprissero le condizioni per un governo di alternativa. Non è detto che i premi di maggioranza, pur se previsti, scattino per volere degli elettori; questa condizione è stata già sperimentata proprio nel nostro ordinamento, allorché venne approvata nel 1953 la c.d. legge truffa: uno strumento che, volendo leggere correttamente la storia istituzionale del nostro Paese, non rappresenta ormai da tempo una soluzione "sicura" per le forze governative, tanto più che la Corte costituzionale ha inteso ribadire che non può esistere governabilità senza salvaguardare adeguatamente la rappresentatività de-

gli organi parlamentari. Se altri faranno, come accadrà certamente, una coalizione individuando il loro leader e sperando di ottenere un'ampia maggioranza (quella prevista dal Melonellum sarebbe in effetti abnorme), le forze politiche del rinnovato arco costituzionale potrebbero a loro volta rispondere non stando al loro gioco e ponendosi il problema del governo, del suo programma, del suo leader solo una volta sconfitto lo schieramento avversario per mano dell'elettorato. E non sarebbe neppure da escludere che lo stesso schieramento di centrodestra, una volta sconfitto, possa alla fine mostrare i limiti di un'intesa preelettorale da superare proprio in virtù del "semplice" successo e rilancio a tutto campo dei principi costituzionali. E, come dimostrato proprio in occasione del voto sul referendum in tema di giustizia, l'esplicita sollecitazione costituzionale potrebbe apparire davvero come uno stimolo adeguato nel decidere di tornare a votare sostenendo forze politiche votate a difendere i principi democratici quale premessa di qualsiasi programma di governo.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo analizza le recenti tensioni tra indirizzo politico e principi costituzionali, muovendo dall'esito del referendum sulla giustizia e dalle ipotesi di riforma elettorale volte a rafforzare la leadership del Presidente del Consiglio. L'obiettivo è riaffermare la necessità di assumere l'attuazione della Costituzione quale criterio guida dell'azione di governo e della costruzione delle future maggioranze parlamentari.

EN

The article examines recent tensions between political direction and constitutional principles, starting from the outcome of the referendum on the judiciary and from electoral reform proposals aimed at strengthening the leadership of the Prime Minister. It argues for reaffirming constitutional implementation as a guiding criterion for government action and for the formation of future parliamentary majorities.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)