



ANPIT e la riforma costituzionale

Il costo dell'instabilità istituzionale e la necessità di mutamento della forma di governo

1. Conseguenze economiche dell'instabilità istituzionale

Scenario
politico-
economico

Stabilità istituzionale e governabilità del Paese rappresentano certamente la precondizione per il perseguimento dei fini — giuridici e sociali — dello Stato. L'elevazione economica e sociale, nonché la libera iniziativa economica e la conseguente produzione di ricchezza, annoverabili fra tali scopi, sono invero orientate anche dalle politiche economiche in tema di lavoro, sviluppo, investimenti e regolamentazione amministrativa e si realizzano mediante l'attività normativa e di riforma disciplinata dal Parlamento ed indirizzata dal Governo.

Appare evidente che una programmazione di lungo termine ed un esito *compiuto* delle riforme siano requisiti necessari per la credibilità e l'attrattività del 'sistema Paese' e siano indice di **stabilità per gli operatori economici**, interni ed esterni, che abbiano interesse ad investire sul territorio nazionale.

L'effetto favorevole di qualsivoglia politica economica attuata dai governi in carica, è risultato sovente inficiato dalla manchevole stabilità politica — causata da crisi di governo e prematuro termine delle legislature — che ha caratterizzato la vita istituzionale dell'Italia dalla nascita della Repubblica ai giorni nostri (67 esecutivi e 19 legislature in 77 anni). Invero, prettamente nella c.d. *Seconda Repubblica*, il fenomeno delle alternanze di governo di *'segno' opposto* così ravvicinate temporalmente, ha fatto sì che "fare e disfare" riforme, in carenza di una visione *strutturale* e di lungo periodo, fosse la prassi favorita dei governi che si sono avvicendati.

Investire nel 'sistema Paese' non significa solo stabilire la propria attività economico-produttiva sul territorio nazionale, bensì vuol dire anche attribuire **fiducia alla solvibilità del debito pubblico italiano** e *dare credibilità* all'Italia.

Viceversa, riscontrata frequentemente la mancanza di stabilità istituzionale e governabilità del Paese, suddetta fiducia sovente è risultata compromessa, riverberandosi in negativo sui tassi di interesse dei titoli di Stato. Infatti, nell'ultimo decennio, l'Italia ha accumulato e mantenuto un divario esorbitante in termini di maggior interesse implicito¹ pagato sul proprio debito pubblico.

Aggravio
sul debito
pubblico

Il Centro Studi Articolo 46 - Impresa e Partecipazione ha infatti calcolato che, considerando il differenziale del tasso di interesse sul debito tra Francia e Italia dal 2012 al 2022, l'instabilità politica ha causato alle casse di quest'ultima un *aggravio* sul totale degli interessi pagati sul debito quantificabile in **200 miliardi di euro**. Nello studio si è voluto prendere la Francia come metro di paragone, data la sua appartenenza all'Unione europea, nonché all'Eurozona, e la similarità per quanto concerne le caratteristiche economiche e demografiche tra i due Paesi.

Questa cifra, per dare un'idea del volume economico di cui stiamo parlando, equivale a circa otto volte l'ultima manovra di bilancio o a poco più dell'intero ammontare del PNRR previsto per l'Italia (191,5 miliardi di euro).

Mancata
produzione
di PIL

Se di converso si prende in considerazione la produzione della ricchezza scaturita dall'economia *reale* — allorché la situazione di incertezza politica dell'Italia comporti mancati investimenti nel sistema economico-produttivo e, di conseguenza, lavoristico — il nocumento economico risulta altrettanto rilevante. Ponendo in considerazione l'uso di beni immobili e strumentali, la produzione di reddito d'impresa, gli scambi commerciali e l'indotto che ne sarebbe derivato, lo studio registra infatti che la **previsione di ricchezza pregiudicata e la mancata produzione di PIL**, ammonta *annualmente* a una perdita economica di circa **63 miliardi di euro** (3,2 % del PIL calcolato sul 2022). L'ammontare suddetto deriva dal mancato effetto dell'impiego dei 20 miliardi di euro all'anno di interessi pagati sul debito pubblico (v. *supra*), i relativi investimenti e il relativo moltiplicatore, nonché dai mancati investimenti dei privati interni ed esteri.

Mancati
posti di
lavoro
e quota
salari

Per quanto concerne il nocumento che la mancata produzione di ricchezza anzidetta crea in termini di posti di lavoro, si calcola che *annualmente* la perdita apprezzabile sia di **292 mila lavoratori in meno** impiegati, equivalente a quasi **5,8 miliardi di euro** di mancati salari.

Orbene, la titubanza dei mercati finanziari e degli operatori economici nell'investire in Italia si configurano alla base di un danno esorbitante che, attraverso politiche economiche non contraddittorie, credibili e apprezzate, sarebbe in parte evitato.

Conclusioni

¹ La Commissione europea definisce "tasso di interesse implicito" sul debito pubblico la percentuale che si ricava dividendo gli interessi pagati al tempo t sul debito pubblico al tempo $t-1$. Di talché è da osservare che dal 2012 lo *spread* tra l'Italia e gli altri tre maggiori Paesi dell'eurozona si è ampliato, sostanzandosi ciò in costi straordinari.

La causa è pertanto annoverabile precipuamente nell'instabilità politica e istituzionale, dovuta a un sistema costituzionale che necessiterebbe di essere organicamente riformato per garantire **governabilità e continuità istituzionale** — il cui basamento sia garantito da legislature e da incarichi di governo portati a naturale scadenza — e per superare l'esperienza oltremodo repentina di alternanze politiche che hanno spesso reso “schizofrenica” la produzione normativa e le opere di riforma.

Conseguenze economiche dell'instabilità istituzionale

**IN
10 ANNI**



2. Proposta di riforma

In piena stagione pandemica, nel 2021, ANPIT - Azienda Italia — in collaborazione con il suo Centro Studi “Articolo 46 - Impresa e Partecipazione”, che cura le presenti pagine — dava alle stampe per i tipi di Historica e Giubilei Regnani il volumetto *“Italia Futura. Idee e proposte per la rinascita economica e sociale”*.

Dopo una disamina della contingenza, il volume introduceva alcune riforme di sistema che venivano considerate (e lo sono tutt’oggi, vista la perdurante attualità) strategiche per lo sviluppo del sistema Paese. Tra queste, la riforma dell’assetto istituzionale da farsi per mezzo di una revisione organica della seconda parte della Costituzione.

Ben guardandosi da un approccio meramente economicistico e autoreferenziale, ANPIT - Azienda Italia sin dalla sua fondazione ha voluto presentarsi quale parte sociale interessata alle questioni istituzionali, promuovendo un confronto sui temi relativi alla stabilità e alla rappresentatività del sistema politico-istituzionale.

In Italia va avanti ormai da oltre quarant’anni il dibattito pubblico sull’esigenza di garantire una maggiore stabilità governativa e al contempo una più forte legittimazione politico-democratica degli esecutivi: non attraverso estemporanee novelle della legislazione elettorale, bensì percorrendo la strada maestra di una revisione costituzionale della forma di governo.

Dai modelli di importazione come il semi-presidenzialismo alla francese e il cancellierato alla tedesca; a quelli autoctoni che ricercavano una razionalizzazione del parlamentarismo, attingendo ai lavori dell’Assemblea Costituente; fino alla proposta di adozione di modelli sperimentati con successo negli enti territoriali (da qui la formula del *sindaco d’Italia*), i progetti succedutisi nel corso dei decenni sono stati molteplici e non è questa la sede appropriata per esaminarli.

Non sottraendosi a prendere la sua parte nel dibattito pubblico in materia di riforme costituzionali, ANPIT - Azienda Italia già nel 2021 con il citato volume *“Italia Futura”* esprimeva la propria preferenza per un sistema che prevedesse l’elezione a suffragio universale e diretto del capo del governo, affiancato da un sistema elettorale in grado di assicurare la formazione di maggioranze quanto più possibile stabili e coese.

Questo sistema, debitore dell’elaborazione dottrinale francese della metà del Novecento (Blum, Duverger, Hauriou), è stato definito in vari modi: “neo-parlamentare” e “primo-ministeriale” sono probabilmente i più diffusi. Il modello ideato da studiosi francesi non trovò tuttavia fortuna *in patria sua* (la Francia, come noto, optò nel 1958 per l’elezione diretta del Presidente della Repubblica) mentre, a partire dagli anni Sessanta, fu oggetto di crescente interesse da parte di alcuni costituzionalisti italiani (Mortati, Tosi, Galeotti, Barbera). In una conferenza del 1966, Serio Galeotti

fu il primo a presentare questo modello schierandosi a favore di un “governo di legislatura con premier elettivo”.

In quegli anni, il tentativo di passaggio a forme di governo più adatte a garantire stabilità governativa non era esigenza affatto diffusa (ed anzi politicamente patrimonio della sola destra missina, dei monarchici e di alcune frange repubblicane).

È nota come “proposta Galeotti” anche la relazione del Comitato presieduto dall’allora ministro per le riforme istituzionali Francesco Speroni che, nella XII legislatura (1994-1996), presentò un progetto di riforma costituzionale che prevedeva l’elezione diretta del capo del governo nonché ulteriori elementi di raccordo del sistema cui, secondo ANPIT - Azienda Italia, il governo in carica potrebbe attingere al fine di migliorare il progetto di revisione costituzionale presentato alle Camere.

Nessun ordinamento costituzionale prevede ad oggi l’elezione diretta del capo del governo. Andando a ritroso, soltanto Israele nel 1996 introdusse in Costituzione un’analogia previsione, salvo poi tornare sui propri passi dopo soli cinque anni. La dottrina è quasi unanimemente concorde nell’attribuire il fallimento dell’esperienza israeliana al mancato raccordo dell’elezione diretta del primo ministro con una legislazione elettorale maggioritaria o comunque in grado di assicurare una maggioranza parlamentare al premier eletto.

I sistemi costituzionali sono, del resto, architetture complesse e risulta esiziale la circostanza per cui si sceglie di intervenire con modifiche che, innovando un elemento, magari in esito a negoziazioni politiche, ne mantengano inalterati altri. Invero l’innesto dell’elezione diretta del capo del governo su un sistema elettorale che si conserva proporzionale puro, lungi dal produrre gli effetti di stabilità auspicati, si risolverebbe in un drammatico stallo istituzionale che nel medio periodo (in Israele dopo soli cinque anni) provocherebbe il crollo dell’intero edificio faticosamente costruito (vedi *infra*).

Il disegno di legge A.S. n. 935, presentato lo scorso autunno dal governo in carica al Senato della Repubblica, modifica la forma di governo muovendo lungo quattro essenziali direttrici:

- 1) elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri;
- 2) costituzionalizzazione di parte del sistema elettorale, mediante la previsione di un premio che garantisca in ambedue le Camere il 55 per cento dei seggi alle liste collegate al candidato Presidente del Consiglio eletto;
- 3) scioglimento delle Camere in caso di mancata concessione della fiducia da parte di uno dei due rami del Parlamento, qualora vada a vuoto anche un secondo tentativo;
- 4) in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, conferibilità dell’incarico da parte del Presidente della Repubblica di formare un nuovo governo ad un altro

parlamentare della maggioranza, con l'impegno di attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici del precedente Governo.

Tra le altre cose, il disegno di legge in parola reca altre due disposizioni abrogative dell'istituto dei senatori a vita (fermo restando il mantenimento in carica degli attuali) e della facoltà per il Presidente della Repubblica di sciogliere una sola delle due Camere (una previsione, di fatto, caduta in desuetudine da quando nel 1963 fu equiparata la durata delle due Camere).

La proposta del governo presenta indubbiamente diversi elementi che ANPIT - Azienda Italia considera favorevolmente. D'altra parte della necessità di un loro inserimento in Costituzione si era già fatta negli anni più volte promotrice: primo tra tutti, il passaggio ad una "democrazia d'investitura" mediante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Anche la scelta di costituzionalizzare parte del sistema elettorale è coerente con la necessità di scongiurare *cattedrali nel deserto*: il fallimento della riforma israeliana è un monito che sta lì a scongiurare al legislatore costituzionale errori fatali legati al mancato coordinamento dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio con gli altri fattori del sistema.

In ultimo, l'abrogazione dell'istituto dei senatori a vita (anacronistico residuo del Senato ottocentesco di nomina regia) altro non è che il naturale completamento della l. cost. n. 1 del 2020 che ha ridotto il numero dei parlamentari, in particolare quello dei senatori portandolo da trecentoquindici a duecento.

Preme tuttavia mettere in risalto talune criticità che potrebbero recare qualche problema di malfunzionamento all'impianto generale che pure è da valutarsi positivamente sia nel fondamento (il mutamento della forma di governo in senso "neo-parlamentare" o "primo-ministeriale) sia nelle intenzioni (il rafforzamento della stabilità degli esecutivi e della loro legittimazione democratica).

Se il progetto dovesse essere approvato e poi passare indenne per le 'forche caudine' dell'eventuale *referendum*, ci troveremmo dinanzi a quello che è senza alcun dubbio il più incisivo e vasto intervento di riforma della Costituzione dal 1948 ad oggi.

L'eventualità di disciplinare direttamente in Costituzione il sistema elettorale è *opportuna* — ma non *sufficiente* — per scongiurare che successivamente il legislatore ordinario possa prevedere soglie di sbarramento per il raggiungimento del premi di maggioranza, sterilizzando la portata riformatrice.

Il disegno di legge A.S. n. 935 infatti si limita a prevedere l'assegnazione di un premio pari al 55 per cento dei seggi in ambedue le Camere alle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto.

La minimalità in questo caso non semplifica, bensì complica e pone una serie di interrogativi che inevitabilmente dovranno essere risolti dal legislatore ordinario il quale, appunto, se volesse ben potrebbe paralizzare ogni effetto stabilizzante della riforma costituzionale.

È del resto lapalissiano (come più volte ribadito da membri del governo nonché dal Presidente del Senato Ignazio La Russa, in una lettera pubblicata sul *Corriere della Sera* il 25 novembre 2023) che qualsivoglia legge elettorale debba necessariamente prevedere una soglia minima per l'assegnazione del premio, pena il rischio di imbattersi in una successiva declaratoria di incostituzionalità. Sull'entità di questa soglia si giocherà inevitabilmente la partita decisiva, dal momento che maggiore sarà la sua altezza, tanto più potrà dispiegare effetti di sterilizzazione della riforma costituzionale.

La prospettiva, a quel punto, di ritrovarsi con un Presidente del Consiglio, eletto dal popolo, privo di una maggioranza in Parlamento ci avvicinerrebbe pericolosamente allo scenario israeliano.

Per non lasciare il lavoro a metà sarebbe dunque preferibile risolvere il dilemma a monte (in Costituzione) e non a valle (nella legge elettorale), allontanando lo spettro di timori reverenziali di un eccesso di scrittura.

Attingendo dai numerosi progetti del passato, un suggerimento su come poter sciogliere questo nodo (e, vedremo, anche altri) è offerto dalla proposta del prof. Galeotti in seno al Comitato Speroni della XII legislatura.

La proposta Galeotti risolveva il problema del raccordo tra elezione popolare diretta del capo del governo ed elezione della Camera dei deputati (non già del Senato, che era estromesso dal circuito fiduciario e trasformato in Camera delle autonomie territoriali), prevedendo un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati premier più votati qualora nessuno avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti al primo turno. Non costituzionalizzava però un premio di maggioranza, bensì disponeva che la legislazione elettorale dovesse essere ispirata al principio *di più stabile governabilità*.

In rapporto ai richiamati principi di rappresentatività e governabilità (evocati a più riprese dalla giurisprudenza costituzionale e iscritti anche nel testo del nuovo articolo 92 proposto dall'A.S. n. 935), secondo ANPIT - Azienda Italia, la previsione di un secondo turno eventuale di ballottaggio per l'elezione del capo del governo, unita all'inserimento di una pregiudiziale maggioritaria della legge elettorale in Costituzione con l'assegnazione di un premio di maggioranza del 55% dei seggi sono preferibili come strumento di ingegneria costituzionale rispetto a quanto previsto dal disegno di legge all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato.

Sotto il profilo della rappresentatività, risulta evidente come un Presidente eletto a maggioranza assoluta dei voti espressi (e non relativa), con eventuale secondo turno tra i due candidati più votati, sia munito di maggiore legittimazione democratica in quanto prodotto di una maggioranza *effettiva* e non della più forte tra le minoranze (come nel caso del Presidente eletto a turno unico).

Altra questione critica attiene al rapporto fiduciario, sia nella sua formazione sia nella sua risoluzione.

Il disegno di legge A.S. n. 935 prevede, infatti, che il governo presieduto dal Presidente eletto a suffragio universale e diretto si presenti dinanzi alle Camere per ottenere la fiducia. Non si comprendono bene le ragioni di questa doppia legittimazione: popolare e parlamentare. In una democrazia, anche rappresentativa, il mandato popolare è la fonte primaria di legittimazione: in sua presenza – è questo il caso di un Presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo – appare superflua l'approvazione in ambedue le Camere di una mozione costitutiva del rapporto di fiducia. Esso dovrebbe intendersi costituito *ipso facto* sulla base del mandato popolare ottenuto dal Presidente del Consiglio eletto.

Per le medesime ragioni, suscita perplessità quanto previsto dal disegno di legge in merito alla risoluzione del rapporto di fiducia e, più in generale, alla cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto. Quella che la relazione introduttiva presenta come una *clausola "anti-ribaltone"* rischia di operare, per eterogenesi dei fini, come l'esatto opposto, incentivando 'assalti alla diligenza' ai danni del Presidente eletto. Tralasciando poi i problemi di ordine costituzionale sul ruolo del Presidente del Consiglio eletto e poi destituito. Cosa accadrebbe, ad esempio, se questi sollevasse un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale? Potrebbe ben farlo e agli occhi dell'opinione pubblica il Presidente subentrante, non legittimato dal voto popolare, finirebbe forse per essere considerato alla stregua di un *usurpatore*.

Anche sul rapporto fiduciario sarebbe preferibile accogliere quanto previsto dalla proposta Galeotti in seno al Comitato Speroni.

Nella fase genetica del rapporto fiduciario, il Presidente del Consiglio eletto, dopo la formazione del governo e il giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, si presenta alle Camere per esporre gli indirizzi programmatici del nuovo governo, senza dover però passare dall'approvazione di una mozione costitutiva del rapporto di fiducia.

Qualora invece, in corso di legislatura, una delle due Camere dovesse sfiduciare il governo del Presidente eletto, l'applicazione della regola della simultaneità — secondo la nota formula del *simul stabunt, simul cadent* — nell'elezione e nella cessazione del parlamento e del governo pare essere la strada più lineare e meno problematica per il buon rendimento di una forma di governo che pone al centro la legittimazione popolare dei due Poteri (legislativo ed esecutivo). È del resto questa la soluzione adottata nella forma di governo degli enti territoriali (regionali e comunali), ove è prevista – ormai da un trentennio – l'elezione popolare diretta del vertice esecutivo.

Tuttalpiù, per garantire continuità di indirizzo politico negli altri casi di cessazione anticipata — per morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio in carica — si potrebbe costituzionalizzare la figura del Vice Presidente del Consiglio il quale, eletto in *ticket* con il candidato Presidente (come avviene, ad esempio, nelle elezioni presidenziali americane), eserciterebbe le funzioni di Presidente del Consiglio fino al termine della legislatura.

Rimedi alternativi e, per così dire, creativi nella risoluzione delle crisi di governo e della rottura del legame fiduciario tra parlamento e governo (come quelli proposti dal disegno di legge A.S. n. 935) sono residui del sistema previgente che rischiano di compromettere il buon funzionamento del nuovo sistema.

Sulla scorta, ancora, di quanto previsto dalla proposta Galeotti, in aggiunta agli interventi di modifica visti in precedenza, si richiamano infine due norme, l'una di razionalizzazione e l'altra di garanzia: il conferimento al Presidente del Consiglio eletto del potere di nomina e revoca dei ministri e l'ineleggibilità al termine del doppio mandato consecutivo.

Si conceda un'ultima considerazione di metodo: il mutamento della forma di governo non è chiaramente l'unico intervento di revisione di cui necessiterebbe la nostra Costituzione.

A più riprese — e in particolare nel volume *“Italia Futura”* — ANPIT - Azienda Italia ha prospettato un quadro organico di riforma della seconda parte della Costituzione. Esso, tra le altre cose, include: la ridefinizione (ad oltre vent'anni di distanza dalla fallimentare riforma del Titolo V) del rapporto tra Stato e Regioni da farsi attraverso una riscoperta del fondamentale ruolo di cerniera del vilipeso ente provinciale e il superamento del bicameralismo perfetto per mezzo di una riforma del Senato in senso sussidiario (ovverosia una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali e delle categorie produttive, ispirata alla Camera dei senatori prevista dal progetto di Costituzione della Commissione dei 75 all'Assemblea Costituente).

Non è questa però la sede adatta per esaminare in modo approfondito ulteriori interventi riformatori che, seppur di ragguardevole importanza, non sono attualmente centrali nel dibattito pubblico sulle riforme costituzionali.