

La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria

EMANUELE ROSSI*

Abstract: *A transitional rule in the draft constitutional amendment on the so-called Premierato, currently under consideration in Parliament, provides that the said amendment can only apply following the adoption of an (ordinary) electoral law. This is an uncertain suspensive condition that causes significant problems with respect to the rules to be applied during the transitional period. This is particularly true of the appointment of the President of the Council of Ministers by the President of the Republic. This short paper analyses these problems.*

Parole chiave: Constitutional amendment, premierato (Prime ministerial form of government), transitional rule, appointment of the President of the Council of Ministers.

Data della pubblicazione sul sito: 23 aprile 2024

Suggerimento di citazione

E. ROSSI, *La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Istituto di Diritto, politica e sviluppo della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: emanuele.rossi@santannapisa.it.

Nell'ambito del dibattito sul c.d. premierato, avviato su questa *Rivista* dalle riflessioni di Enzo Cheli ed alimentato dagli interventi di altri studiosi, vorrei dedicare una brevissima considerazione alla norma transitoria contenuta nel disegno di legge costituzionale S 935, attualmente in discussione alla I Commissione (Affari costituzionali) del Senato.

Tale disegno di legge mira ad abrogare o modificare, come noto, gli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione, dedicando a ciascuno di essi un articolo del disegno di legge. L'ultimo articolo, il 5, è rubricato "Norme transitorie". La ragione dell'uso del plurale è data dai due ambiti cui si riferiscono i due commi che compongono l'articolo: il primo riguarda la sorte dei senatori a vita di nomina presidenziale in carica; il secondo disciplina il periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge costituzionale e la legislazione elettorale ad essa relativa. È a questo secondo comma che dedicherò le riflessioni che seguono.

Nello specifico, la formulazione è la seguente: "*La presente legge costituzionale si applica a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere*".

La legge elettorale in questione è quella prevista dall'art. 3 del disegno di legge, mediante la quale dovranno essere definite le modalità di elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri e dei componenti delle due Camere del Parlamento. In realtà non sarebbe astrattamente necessario disciplinare i due sistemi elettorali mediante un'unica legge, ma la proposta prevede un collegamento tra le due elezioni al fine di assicurare una coincidenza tra la maggioranza politica espressa dal Presidente eletto e quella parlamentare: al di là di comprendere come ciò possa avvenire, questo è comunque l'intento del disegno di legge, che dunque sembra presupporre un'unica legge elettorale¹.

Secondo la norma transitoria, pertanto, fino a che non sarà approvata ed entrerà in vigore *questa* legge elettorale, la legge costituzionale non si applicherà. Anzi, più precisamente, il *dies a quo* è costituito dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge in questione.

¹ La *legge unica* è ovviamente cosa diversa dalla previsione che il voto per il premier e quello per i parlamentari venga previsto su un'*unica scheda*: tema che ha dato luogo ad una specie di "giallo" nel passaggio dal comunicato stampa che annunciava l'approvazione del disegno di legge governativo (in cui era prevista la scheda unica) e il testo presentato alle Camere (ove tale indicazione era sparita): v. sul punto E. CATERINA, *Sulla misteriosa sparizione della "scheda unica" dal ddl costituzionale sul "premierato"*, in *lacostituzione.info*, 4 dicembre 2023; R. TARCHI, *Il "Premierato elettivo": una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, p. 30.

Cerchiamo di comprendere le possibili conseguenze di tale previsione, partendo da quella forse più limitata e marginale. Siccome l'applicazione di *tutta* legge costituzionale è subordinata alla condizione indicata, si deve intendere che anche i senatori a vita potranno continuare ad essere nominati dopo la riforma ma prima della legge elettorale? Ritengo che il problema sia tutto sommato relativo, sebbene interessante dal punto di vista di ermeneutica costituzionale, ed è assai probabile che in ogni caso il Presidente della Repubblica si asterrà, anche nelle more della vigenza della norma transitoria, da nominare nuovi senatori a vita: ma se questo periodo si protraesse a lungo il problema potrebbe concretamente porsi.

Tuttavia il tema vero sta da un'altra parte: ovvero in quella relativa alla nomina del Presidente del Consiglio. In sostanza, la norma transitoria prevede che fino a che non entri in vigore la legge elettorale l'elezione diretta del Presidente del Consiglio non si possa svolgere: *ergo*, se il Presidente della Repubblica ricevesse le dimissioni del Governo in carica come dovrebbe comportarsi?

Stante l'evidente necessità di dar vita ad un nuovo Governo, il Capo dello Stato avrebbe di fronte a sé due strade: o nominare un nuovo Presidente del Consiglio oppure sciogliere le Camere. Nella prima ipotesi, il Presidente dovrebbe fare applicazione di una disposizione costituzionale (l'art. 92 attuale, oggetto della riforma) ormai abrogata. Lo ribadiamo: il Presidente della Repubblica *dovrebbe continuare ad applicare una disposizione costituzionale abrogata ma vigente in forza della norma transitoria*². E questo avverrebbe non su un aspetto marginale e secondario della nostra vita istituzionale, ma sulla nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero sull'atto politico (e istituzionale) per eccellenza in una forma di governo parlamentare. Qualora intendesse invece, in base alle proprie prerogative e fronte della situazione politica, sciogliere le Camere (potere che rimarrebbe previsto dall'art. 88 Cost.³), le nuove elezioni dovrebbero svolgersi senza l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, e successivamente l'incarico dovrebbe essere conferito, anche in questo caso, in forza del "vecchio" art. 92 (con

² Circostanza che porterebbe a dubitare della stessa natura di norma *transitoria* di quella contenuta (e così denominata) nel disegno di legge in questione, stando almeno alla definizione che di disposizione transitoria è stata autorevolmente proposta in dottrina, ove con tale espressione deve intendersi quella norma che dà luogo "ad uno stato di fatto intermedio che si configura *diversamente da quello a cui davano luogo le norme abrogate* e da quello cui daranno vita le norme abroganti" (G. U. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano – Varese, 1964, p. 233) (corsivo aggiunto).

³ L'art. 88 verrebbe modificato soltanto nel senso di escludere il potere del Presidente della Repubblica di sciogliere una sola Camera, mentre rimarrebbe la possibilità di scioglierle entrambe.

evidenti ripercussioni sulla credibilità delle istituzioni che ben possono immaginarsi).

Ma – si potrebbe ribattere – questa è un’evenienza che difficilmente potrà realizzarsi, perché il Parlamento avrà tutto l’interesse ad approvare in tempi rapidi una riforma della legge elettorale che renda applicabile la norma costituzionale. Sarà proprio così?

In primo luogo, sappiamo bene che l’*iter* parlamentare di ogni legge non è mai semplice e rapido: se poi questo riguarda la legge elettorale le difficoltà di arrivare ad una conclusione in tempi stretti possono risultare ancora maggiori. Ma soprattutto metterei in conto una diversa circostanza: se tutto va bene (“bene” nelle intenzioni dell’attuale maggioranza, intendo), l’*iter* di approvazione del disegno di legge costituzionale in questione potrebbe concludersi (compreso l’eventuale referendum *ex art. 138 Cost.*, che al momento è ritenuto scontato anche dalle forze politiche di maggioranza) non molti mesi prima della scadenza naturale della legislatura. E poniamo che la maggioranza che abbia approvato la riforma costituzionale (se la approverà, e se rimarrà costante da qui ad allora) non riuscisse ad approvare la legge elettorale “di attuazione” (magari anche a causa dell’ostruzionismo da parte delle altre forze parlamentari): in questo caso si andrebbe alla legislatura successiva, e quindi almeno una volta il Presidente della Repubblica dovrà agire sulla base dell’art. 92 abrogato ma tenuto in vita dalla norma transitoria. Ma pensiamo anche all’eventualità, che non mi sentirei di escludere, che l’eventuale nuova maggioranza (della legislatura successiva) sia contraria alla riforma costituzionale approvata, e che quindi non abbia alcuna intenzione di renderla *applicabile* approvando una nuova legge elettorale: magari evitando di iniziare o di proseguire l’*iter* legislativo ed eventualmente avviando in parallelo un’ulteriore riforma costituzionale (con l’ulteriore difficoltà, in questo secondo caso, date dalle conseguenze dell’eventuale esito positivo del referendum costituzionale sulla riforma che si intenda abrogare o modificare). Una circostanza, questa, che potrebbe configurarsi come un ostruzionismo di maggioranza alla riforma costituzionale, e mediante il quale la situazione *transitoria* verrebbe dilatata *sine die*, con l’aggravamento del paradosso di una disciplina sulla formazione del Governo dettata da una norma costituzionale abrogata.

Ed anche nella circostanza in cui la legge elettorale fosse approvata dal Parlamento, dovremmo immaginare alcuni scenari possibili.

Il primo: che sulla legge elettorale venga richiesto un referendum abrogativo. Circostanza che non possiamo escludere (e sulla quale la Corte costituzionale sarebbe chiamata ad esprimersi nel senso dell’ammissibilità, con le difficoltà ben note di intervento su una legge costituzionalmente necessaria), e che non impedirebbe né alla legge stessa né quindi alla riforma costituzionale di essere applicata, ma che potrebbe comportare conseguenze rilevanti nel caso di abrogazione referendaria. Abrogazione il cui effetto certamente dipenderebbe da

come venga formulato il quesito, e che comunque potrebbe anche non comportare, almeno sul piano della giuridicità, la decadenza dell'eventuale Presidente del Consiglio eletto (l'effetto del referendum è comunque abrogativo, quindi con effetti soltanto *pro futuro*), ma certo condurrebbe ad una condizione di delegittimazione politica dello stesso, con possibili sue dimissioni. Ed a quel punto quale scenario si aprirebbe? Si tornerebbe alla vigenza della norma transitoria e quindi dell'art. 92 Cost. abrogato? Oppure il fatto che una legge elettorale comunque sia entrata in vigore comporta che la norma transitoria non possa più avere valore? E, in questo secondo caso, come verrebbe nominato il Presidente del Consiglio?

La situazione sarebbe ancora più grave nella seconda possibile circostanza che potrebbe realizzarsi: ovvero che la legge elettorale fosse dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. Circostanza, anche questa, non da escludere *a priori*, specie se la legge eventualmente approvata dal Parlamento risultasse in alcuni aspetti almeno non coerente con la giurisprudenza della Corte (ad esempio in relazione al premio di maggioranza ed alla soglia al raggiungimento della quale farlo scattare). In tale ipotesi si potrebbe ipotizzare anche una decadenza *giuridica* del Presidente del Consiglio eletto (a meno che la Corte non adotti, eventualmente, una formula analoga a quella con cui nella sentenza n. 1/2014 “salvò” il Parlamento in carica): ma se anche così non fosse si porrebbe la questione sopra indicata nella circostanza di abrogazione mediante referendum.

Concludo queste brevi considerazioni ribadendo quanto già detto: se l'effetto giuridico di un'abrogazione sospesa in attesa di una condizione incerta nell'*an* è grave di per sé, lo è ancor di più se ciò riguarda una disposizione costituzionale, ed ancora di più (direi: il massimo immaginabile) se in una forma di governo parlamentare riguarda la elezione/nomina del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Documento elaborato da Astrid (*Costituzione: quale riforma?*, Paper di Astrid n. 94) definisce la riforma costituzionale attualmente all'esame del Senato “tecnicamente sconclusionata”. La norma transitoria fa ritenere che tale giudizio sia, se possibile, eccessivamente benevolo.