



ANNAMARIA POGGI*

AUDIZIONE PRESSO LA I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO SUI DISEGNI DI LEGGE NN. 935 E 830 DEL 4 DICEMBRE 2023**

SOMMARIO: 1. Elezione diretta del Presidente del Consiglio e forma di governo parlamentare. – 2. Il rapporto tra Presidente del consiglio eletto e Presidente della Repubblica. – 3. La costituzionalizzazione della legge elettorale.

Le considerazioni che svolgerò riguardano temi in parte comuni ai due disegni di legge in questione e che sono, a mio giudizio, quelli su cui il dibattito è certamente più intenso e rispetto ai quali vi è maggiore contrasto tra i commentatori e cioè:

1. la compatibilità o meno dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio con la forma di governo parlamentare;
2. il rapporto tra Presidente eletto a suffragio universale diretto e Presidente della Repubblica;
3. la costituzionalizzazione della legge elettorale e il premio di maggioranza.

1. Elezione diretta del Presidente del Consiglio e forma di governo parlamentare

Sulla prima questione anticipo che, per le motivazioni che esporrò, ritengo che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio sia, in generale, compatibile con la forma di governo parlamentare e che, in secondo luogo, già la disciplina costituzionale oggi vigente consente tale elezione, almeno dal punto di vista sostanziale.

Con riguardo al primo aspetto, va anzitutto osservato che la formazione del governo nelle democrazie pluralistiche, può avvenire secondo modalità diverse riconducibili a due tipi:

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli studi di Torino.

** Testo pervenuto alla Redazione il 14 ottobre 2024.

a. le democrazie mediate, in cui sono i partiti, dopo le elezioni, i reali detentori del potere di decidere struttura e programma del governo;

b. le democrazie immediate, in cui esiste la sostanziale investitura popolare diretta del capo del Governo: esse si differenziano a seconda del diverso ruolo riconosciuto ai partiti politici.

Come noto, la forma di governo parlamentare è stata oggetto, soprattutto nelle Costituzioni del Secondo dopoguerra a diversificate modalità di razionalizzazione, tendenti ad evitare una eccessiva instabilità e debolezza dei governi, dovuta prevalentemente alla natura della democrazia mediata e al peso che in essa assumono i partiti allo scopo di “conformare” la forma di governo.

Il rischio tipico dei sistemi parlamentari non razionalizzati, infatti, è quello di produrre crisi che possono sfociare in derive assai pericolose: è quanto accaduto in Europa tra le due guerre mondiali in cui la crisi determinata dalla frammentazione politica e dalla mancanza di solide basi dei governi ha prodotto l’idealtipo dello stato totalitario.

Le tendenze alla razionalizzazione del parlamentarismo si sono sviluppate in modalità diverse nelle principali Costituzioni europee. Il resto lo ha fatto sia l’interpretazione delle norme costituzionali, sia il procedere del sistema politico che hanno condotto ad una distinzione fondamentale tra parlamentarismo maggioritario e parlamentarismo compromissorio (R. BIN – G. PITRUZZELLA).

La differenza tra questi due tipi di parlamentarismo è sostanzialmente connessa alla struttura del sistema politico: bipolare nel parlamentarismo maggioritario e frammentato in quello compromissorio, ma le conseguenze sulla stabilità del governo sono significativamente differenti. Perciò vi è una tendenza prevalente nei diversi sistemi verso lo sviluppo del parlamentarismo maggioritario, poiché esso tende all’obiettivo della stabilità del Governo con la connessa conseguenza di dotarlo della capacità di realizzare il proprio indirizzo politico e di offrire maggiori garanzie di tenuta nel contesto internazionale e con riguardo agli operatori economici.

In esso, la struttura formale del potere politico continua a basarsi sul rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo ed è il sistema politico a venire maggiormente conformato, attraverso un sistema elettorale che consente una investitura popolare del Presidente del Consiglio e una maggioranza stabile in Parlamento per tutta la Legislatura. Anche se l’elettore se non vota formalmente il Capo del governo lo fa sostanzialmente, poiché sa benissimo che la vittoria della coalizione a cui conferisce la sua preferenza produrrà inevitabilmente una individuazione certa del *leader* di maggioranza, che verrà poi incaricato dal Presidente della Repubblica.

In questa forma di governo rimangono comunque centrali Parlamento e Presidente della Repubblica, in quanto destinati a giocare, nel corso della Legislatura, un ruolo rilevante nei momenti di crisi, costituendo un freno al possibile continuo ritorno alle urne.

Questo sistema è profondamente diverso da quello in cui invece a contrapporsi non sono coalizioni di partiti, ma singole personalità, ed in cui i partiti sono veri e propri cartelli elettorali che si compattano nel solo momento elettorale a supporto dei rispettivi candidati.

In questo caso l'elezione dei capi dell'esecutivo è sganciata dai partiti ed è pure sganciata dall'elezione delle Camere. Qui siamo fuori dal modello parlamentare ed, infatti, questi sistemi sono accreditati alle forme di governo presidenziali, nelle diverse varianti.

Non è il caso di tracciare le caratteristiche di sistemi (presidenziali e semi-presidenziali) assai noti, mentre val la pena rimarcare come in esse la separazione tra Governo e Parlamento è netta: il legislativo non può sfiduciare il presidente e il presidente non può sciogliere le camere.

Certo, quando la forma di governo parlamentare maggioritaria viene costituzionalizzata attraverso il meccanismo esplicito dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio i confini con la forma di governo presidenziale possono farsi assai labili, ma la distinzione fondamentale rimane.

Nella forma di governo parlamentare maggioritaria il leader "elettorale" è destinato a divenire Capo del Governo, anzi è emanazione del partito o della coalizione di cui è espressione per cui l'iniziale fiducia parlamentare altro non è che una conferma della volontà popolare. Tuttavia è comunque il Parlamento che durante la Legislatura, può decretarne, attraverso la fiducia e la sfiducia, la sopravvivenza in carica. Si tratta di una differenza rilevante poiché non prevede una separazione netta come è invece caratteristica degli altri sistemi.

Perciò tale forma di governo rimane alla fine parlamentare poiché il ruolo del Parlamento rimane centrale rispetto al destino del Governo. Inoltre, la contestuale elezione dei due organi, al pari della loro eguale legittimazione, dovrebbe assicurare il collegamento tra Presidente eletto ed una determinata coalizione con una duplice conseguenza:

- a. accentuare nel momento elettorale il confronto sui programmi piuttosto che sulle persone;
- b. depotenziare le pulsioni plebiscitarie insite nell'elezione diretta *tout court*.

Da ciò una prima considerazione: la forma di governo parlamentare è unanimemente riconosciuta come più flessibile e con una molteplicità di varianti poiché è ampiamente condizionata dai partiti e dalla prassi a differenza di quella presidenziale che ha una rigidità che le ha consentito di non mutare nel tempo nelle sue regole principali. Perciò Elia poté varare l'espressione secondo cui le norme costituzionali sulla forma di governo sono a "fattispecie aperta".

Il contraltare di tale flessibilità è però l'instabilità governativa che può essere tenuta sotto controllo, a Costituzione invariata, solo laddove o il sistema dei partiti sia consolidato e vocato alle convenzioni politiche durature, ovvero il sistema elettorale consenta maggioranze stabili in Parlamento possibilmente per tutto l'arco della Legislatura.

Nel nostro sistema, crollato il sistema dei partiti che reggeva solidamente una forma di governo a debole razionalizzazione, in assenza di modifiche costituzionali, è stato il sistema politico, attraverso regole elettorali a produrre una qualche forma di razionalizzazione da cui è scaturito il parlamentarismo maggioritario che si caratterizza per la presenza di un sistema politico bipolare costruito allo scopo di far emergere un leader e una maggioranza di Legislatura.

Perciò possiamo dire che la nostra disciplina costituzionale (artt. 92,93 e 94) è compatibile sia le modalità di formazione del Governo tipiche della democrazia mediata, quanto con la sostanziale investitura popolare del vertice del potere esecutivo.

Se guardiamo alla serie storica dei governi che si sono succeduti negli ultimi decenni, assumendo come punto di partenza il terremoto provocato da Tangentopoli, possiamo facilmente osservare come con le elezioni del 1994, 1996, 2001, 2006 e 2008 e 2022 sono emersi con nitidezza, quale esito della volontà popolare, una maggioranza e un Presidente del Consiglio, secondo le caratteristiche del parlamentarismo maggioritario. Il che ha facilitato il compito del Presidente della Repubblica nell'indicazione del Presidente del Consiglio.

Certo non si è trattato sempre di Legislature facili, ma ciò dimostra unicamente che la bipolarità del sistema non può essere consegnata alla sola legge elettorale. E dimostra pure che il bipolarismo a seconda di come viene congegnato può risultare più robusto (leggi elettorali 1993) o più leggero (legge elettorale del 2005).

In ogni caso, la svolta del 1993 è stata di portata storica. La dottrina unanime segnalava il mutamento che le nuove leggi elettorali comportavano sulla forma di governo: con una netta discontinuità rispetto al periodo precedente la formazione del governo scaturiva *ex ante* da accordi elettorali e non più nel momento successivo della formazione parlamentare del Governo. Qualcuno aveva giustamente sottolineato come quel passaggio segnava anche la fine della c.d. *conventio ad excludendum* e che, dunque, in tal modo si dava vita ad un assetto assai garantista per tutti i partiti dell'arco costituzionale di cui nessuno poteva essere escluso *a priori* dal governo del Paese.

Tuttavia, va anche osservato come il sistema politico ha reagito all'introduzione del parlamentarismo maggioritario allo scopo di far prevalere comunque, dopo il momento elettorale la forza dei singoli partiti all'interno delle coalizioni: la legge elettorale del 2005 andava in questa direzione. Ma anche il mancato mutamento della disciplina dei gruppi parlamentari (rimasta identica) non ha favorito la transizione: il bipolarismo elettorale avrebbe dovuto infatti tradursi in un bipolarismo parlamentare.

Inoltre, le elezioni del 2013 e 2018 hanno sortito (a causa dell'insorgenza di un partito antisistema di grande successo) esiti differenti, più assimilabili al c.d. parlamentarismo "compromissorio", in cui sono i partiti politici nel *post* elezioni a determinare la formazione del Governo. Si è trattato, tuttavia, di un parlamentarismo compromissorio che non avendo più le caratteristiche di quello che ha sorretto le sorti del Paese sino agli anni Novanta (in cui erano presenti i partiti eredi del patto costituente) ha solo ulteriormente accentuato instabilità e debolezza governativa.

Proprio tali considerazioni consentono di effettuare un ulteriore passaggio e, cioè, che nel nostro sistema non è ancora definitivamente avvenuta la razionalizzazione della forma di governo parlamentare verso il parlamentarismo maggioritario, obiettivo che le più importanti democrazie occidentali si sono poste dopo il Secondo conflitto mondiale.

Il che sta a significare che le sole convenzioni politiche, come pure le regole elettorali, non sono leve sufficienti a produrre tale transizione.

Lo sviluppo effettivo del nostro sistema, tuttavia, pare da tempo indirizzato indubbiamente nella direzione del parlamentarismo maggioritario, pur con qualche temporaneo mutamento di rotta. Si tratta di un'evoluzione sospinta dalle vicende storiche che hanno interessato il Paese (soprattutto a partire dal 1993) e che hanno visto il declino del sistema di partiti che sino ad allora aveva sostanzialmente sorretto la forma di governo parlamentare. Allo stesso tempo, si tratta di una evoluzione compatibile con i principi cardine della forma di governo delineata dalla Costituzione, anche se per i motivi sopra esposti richiede, a questo punto, di essere definita proprio a livello costituzionale.

Se ciò è quanto è accaduto nel nostro Paese in questi decenni allora l'introduzione dell'elezione diretta formale del Presidente del Consiglio svela (nel senso che rivela) quanto già la forma di governo parlamentare contiene come al suo interno come possibilità di sviluppo in forma di governo parlamentare maggioritaria e che può operare, a Costituzione invariata, solo in maniera sostanziale e a certe condizioni.

In realtà, la transizione italiana verso il parlamentarismo maggioritario si è rivelata difficoltosa perché il sistema di partiti che reggeva il parlamentarismo compromissorio non esiste più e al suo posto per ora, secondo una certa regolarità abbiamo potuto sperimentare l'esito maggioritario di talune leggi elettorali che, effettivamente, hanno dato maggiore stabilità.

Di qui la necessità di modificare l'attuale normativa costituzionale che, come noto, fu l'esito di un dibattito costituente sostanzialmente inconcludente, che si risolse con la scelta per la forma di governo parlamentare e con il famoso ordine del giorno Perassi.

Come ricorda Stefano Merlini quel dibattito non sortì esiti, non tanto per divergenza di strategie istituzionali (in realtà meno distanti da quanto si immagina), quanto per i fattori politici che al momento si stavano consumando: il 2 settembre 1946 (due giorni prima della discussione) il Ministro Corbino si dimise dal Governo aprendo così le porte al disimpegno del partito liberale e alla crisi della coalizione del CLN destinata a concludersi nel maggio 1947 con l'esclusione delle sinistre dal governo.

La profonda frattura politica che si produsse soprattutto fra la Democrazia Cristiana e i partiti della sinistra, a quel punto, si riverberò anche sul dibattito costituente e così la discussione sulla forma di governo si concluse tra ottobre e novembre senza condurre ad esiti precisi e definiti. Allo stesso modo fu da tali indecisioni che scaturì, altresì, la volontà di escludere la previsione della legge elettorale in Costituzione, circostanza che ha influito non poco sulla instabilità del nostro sistema istituzionale, ma sul punto si tornerà più avanti.

L'esplicitazione formale della investitura del Presidente del Consiglio, in quanto sottolineo, collegata all'elezione contestuale del Parlamento e collegata alle coalizioni elettorali è dunque una ulteriore evoluzione della forma di governo parlamentare maggioritaria secondo quanto autorevole dottrina in tempi non sospetti già aveva teorizzato (Duverger, ma anche il nostro Mortati) allo scopo di superare l'impotenza della democrazia consociativa e rendere più chiare e trasparenti agli occhi del corpo elettorale le responsabilità politiche.

Del resto, non è un caso se, almeno a partire dalla fine degli anni Settanta del Secolo scorso sia partito un dibattito ormai continuo sulle modifiche (anche costituzionali) necessarie a conferire stabilità all'Esecutivo. E, quando il dibattito parlamentare non è riuscito a produrre riforme costituzionali sul punto del rafforzamento del governo e del presidente del consiglio si è ovviato a ciò con altri “correttivi”: penso alla legge 400 del 1988 oltre alla modifica del sistema elettorale cui si è già accennato.

E' ormai però generalizzata la convinzione che non sia più opportuno lasciare ai soli correttivi sub-costituzionali e alle prassi l'evoluzione della forma di governo parlamentare. Le differenze sono ovviamente sul “come”.

Due notazioni finali su questo primo punto con riguardo alle technicalità con cui tale elezione diretta si articola nei due disegni di legge:

- a. certamente vi sono aporie tecniche in entrambi che il dibattito parlamentare potrà correggere;
- b. in ogni caso le norme eventualmente “correttive” di quelle attualmente vigenti debbono essere in larga parte condivise da maggioranza ed opposizione, poiché la stessa formula della forma di governo parlamentare non prevede nette separazioni tra Governo e Parlamento, ma solo distinzione di ruoli.

2. Il rapporto tra Presidente del consiglio eletto e Presidente della Repubblica

Una delle critiche più profonde e sensibili - e dunque da vagliare con grande attenzione - che vengono apportate all'elezione diretta è che essa inevitabilmente incide sui poteri del Presidente della Repubblica.

Quella principale pare sostanzialmente infondata e cioè che l'elezione diretta creerebbe una “dualismo” tra un Presidente eletto dai cittadini e da un Presidente eletto invece dal Parlamento.

Si tratta, infatti, di una falsa questione poiché le due figure, nella forma di governo parlamentare, non sono e, soprattutto, non possono essere sullo stesso piano, neppure quando il Presidente del Consiglio è scelto come frutto di decisioni successive alla tornata elettorale e dunque frutto di democrazia mediata.

Su questo punto occorre essere chiari poiché troppo delicato è il passaggio.

Il ruolo del Presidente della Repubblica è un ruolo di garanzia e anche quando i suoi poteri si espandono al limite della portata della famosa fisarmonica, egli non potrebbe mai assumere un ruolo politico assimilabile a quello del Presidente del Consiglio. Non ha un ruolo politico, ma influisce sulle decisioni politiche e continuerà ad influire anche sulle decisioni politiche di un eventuale Presidente eletto poiché la sua autorevolezza non discende dalla modalità della sua elezione, bensì dalla caratura del suo ruolo e dalla interpretazione dello stesso.

Rispetto alla sistematica costituzionale non vi è dubbio che una eccessiva “esposizione” del Presidente della Repubblica è fisiologica in quanto funzionale a risolvere crisi e non può

comunque assurgere a elemento costante del sistema, circostanza che viene considerata contrastante con l'impalcatura costituzionale.

L'evoluzione cui abbiamo assistito nel nostro ordinamento è andata più volte su un punto di sconfinamento, in qualche misura forzato dagli eventi storici sviluppatisi dopo il 1992. Questi, infatti, hanno tra l'altro comportato che il ruolo di equilibrio del sistema si sia trasferito dai partiti politici (che sino al 1993 con i loro accordi extraparlamentari decidevano della sorte dei governi) al Presidente della Repubblica. Questo, infatti, ha sempre di più assunto il ruolo di mediatore "attivo" tra instabilità governativa e Parlamento. Non solo, ma al cospetto di instabilità governative durature è pure divenuto punto di riferimento della politica internazionale.

A fronte di tale mutamento buona parte della dottrina sottolinea come, sebbene non vi sia mai stato un Presidente della Repubblica solo notaio, tuttavia la distanza tra il ruolo di garanzia prefigurato nella Costituzione e il peso effettivamente assunto nel sistema dai Presidenti della Repubblica (spesso forzatamente) a volte al limite della condivisione con il Governo dell'indirizzo politico, potrebbe creare più di un problema e, soprattutto, potrebbe rendere più sottile la linea di demarcazione tra garanzia costituzionale e funzione di indirizzo politico, vero fulcro di equilibrio del sistema parlamentare.

In altri termini, asserire che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio creerebbe un dualismo tra le due figure vuol dire far assumere al Presidente della Repubblica un ruolo politico. Ma, allora, se è così tanto vale che chi lo sostiene sia coerente sino in fondo e teorizzi la transizione verso il sistema semi-presidenziale.

Se, invece, si intende rimanere all'interno della forma di governo parlamentare non è possibile, per coerenza, assimilare il ruolo del Presidente del consiglio a quello del Presidente della Repubblica. L'uno è figura politica e l'altro è garanzia della tenuta complessiva del sistema costituzionale: per cui è razionale che possa continuare a vigilare sulla formazione del governo e sulla sua azione; sulla legislazione; sulla garanzia di indipendenza della magistratura e di democraticità delle forze armate.

Circostanza viepiù rilevante da quanto è stato sdoganata la "rielezione" del Presidente della Repubblica, già avvenuta due volte e che dimostra, appunto, che la sua autorevolezza deriva dalla capacità di interpretare correttamente il suo ruolo all'interno della forma di governo parlamentare.

Altra critica è che non potranno più esservi governi tecnici: vero ma a fronte di ciò suggerisco due considerazioni:

- a. i governi tecnici devono pur sempre avere la fiducia del parlamento e, come dimostra l'ultimo di essi – Draghi – possono essere sfiduciati (anche se solo sostanzialmente) dal Parlamento. Non c'è insomma un governo tecnico che si regga sulla sola volontà del P.d.R;
- b. l'elezione diretta è volta, questo sì, ad evitare governi tecnici e a dar seguito nell'azione di governo alla volontà popolare.

Certamente, dunque, l'elezione diretta incide in maniera più netta sul potere presidenziale di nomina, ma lascia integri i poteri di condizionamento sulla compagine

governativa, come pure i poteri presidenziali di condizionamento politico in caso di crisi di governo risolvibili con modifiche nella stessa compagine governativa.

In conclusione, su questo secondo punto, l'elezione diretta accentua la caratura politica del Presidente del Consiglio e la natura di garanzia della figura presidenziale. Con ciò introduco il terzo punto che, invece, è assai più problematico

3. La costituzionalizzazione della legge elettorale

La questione sulla costituzionalizzazione o meno della legge elettorale, come noto, è fortemente dibattuta e, infatti, non a caso, non è contenuta in entrambi i disegni di legge, ma solo in quello di iniziativa governativa.

Va premesso che l'attuale mancata costituzionalizzazione costituì, come sopra si accennava, una decisione prettamente politica, non certo discendente dall'impianto costituzionale adottato. La mancata previsione della legge elettorale in sostanza fu una decisione che garantiva l'intero sistema dei partiti e, soprattutto in quel contesto costituente, fu l'unica possibile. Come rammenta Bettinelli, i partiti “ottenevano così la garanzia che nessuno avrebbe avuto il dominio assoluto delle nascenti istituzioni repubblicane”¹.

Che poi il Costituente, per gli stessi motivi politici, abbia costruito l'intero impianto costituzionale sul presupposto di un sistema di natura proporzionale è piuttosto evidente ed è motivato precisamente dall'esigenza di garanzia a 360 gradi dell'intero sistema dei partiti, minoranze comprese.

In tale ottica si spiegano le tante maggioranze qualificate a presidio della inclusioni di tutti i partiti nella scelte istituzionali più rilevanti: maggioranza assoluta per l'approvazione e la modifica dei regolamenti parlamentari (art. 64, comma primo); quorum dei due terzi dei componenti del collegio elettivo nei primi tre scrutini e della maggioranza assoluta a partire dal quarto per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83); maggioranza assoluta del parlamento in seduta comune per la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato (art. 90); due terzi dei componenti ovvero la maggioranza assoluta per il procedimento di revisione costituzionale (art. 138). Tale impianto è ancora presente nella legge costituzionale del 1967 con riguardo all'elezione dei giudici costituzionali per cui si richiede la maggioranza dei due terzi per i primi tre scrutini e dei tre quinti a partire dal quarto, calcolati sempre sulla composizione complessiva del collegio.

Detto ciò va pure evidenziato come la maggioranza della dottrina non abbia seguito la tesi sostenuta da Lavagna di una costituzionalizzazione “implicita” del sistema elettorale proporzionale ed, invece, si sia più ragionevolmente orientata nel ritenere che la non decisione costituzionale non precluda al legislatore anche l'adozione di sistemi maggioritari

¹ E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982, 189.

che, tuttavia, proprio per quanto sopra affermato necessitano inevitabilmente di una rimodulazione di quelle norme chiaramente pensate nella logica del proporzionale².

Tornando ai due disegni di legge e alla luce delle considerazioni appena effettuate potremmo dire che entrambi, in relazione a tale profilo, sono assistiti da una propria logica.

Il disegno di legge n. 830 non prevede la costituzionalizzazione della legge elettorale poiché rafforza maggiormente la figura del Presidente del Consiglio eletto direttamente attraverso le norme costituzionali (regola del *simul*; nomina e revoca dei ministri). Il disegno di legge governativo, invece, prevede tale costituzionalizzazione a presidio della tenuta del Governo di Legislatura e a fronte di una normativa costituzionale meno forte sui poteri del Presidente del Consiglio.

Del resto, non vi sono alternative per andare nella direzione del parlamentarismo maggioritario ovvero di una democrazia decidente: abbiamo visto, infatti, come a Costituzione invariata e pure con l'introduzione di leggi elettorali maggioritarie, comunque, il sistema politico sia ugualmente refrattario alla logica della stabilità dell'esecutivo, preferendo tenersi le leve per poter modificare di fatto la forma di governo e salvaguardare il proprio "peso" in Parlamento.

Vi è da dire, in conclusione, che sebbene l'introduzione in Costituzione di una legge elettorale maggioritaria non sia preclusa, il tema diventa la misura del premio di maggioranza.

E non vi è dubbio che una maggioranza del 55%, una volta costituzionalizzata, consentirebbe sicuramente al Governo di durare per l'intera Legislatura e assicurerebbe al Presidente eletto una solida base parlamentare. In tal modo, peraltro, si eviterebbero gli effetti infausti del sistema israeliano che, peraltro, erano dovuti non solo all'abbinamento con un sistema prettamente proporzionale ma anche alle numerose eccezioni al *simul* tra cui l'elezione speciale del solo Premier che si trovò a convivere con un Parlamento di altro orientamento politico.

Il rovescio della medaglia è che quella maggioranza consegna nelle mani della coalizione vincente l'elezione degli organi di garanzia, tra cui l'elezione del Presidente della Repubblica. Proprio tale circostanza diventa particolarmente delicata poiché se si va verso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio è viepiù essenziale non privarsi del ruolo di garanzia del sistema costituzionale impersonato da un Presidente di "tutti".

Per cui delle due l'una: o si rinuncia alla costituzionalizzazione con tale vincolo della legge elettorale e si affida alla capacità e alla volontà del Presidente eletto di mantenere per cinque anni un rapporto di fiducia con la sua maggioranza e con il Parlamento, oppure occorre "alzare" la soglia per l'elezione degli organi di garanzia, in primis quella concernente l'elezione del Presidente della Repubblica.

² Per primi a segnalare tale necessità dopo il mutamento dei sistemi elettorali da proporzionali in maggioritari A. DI GIOVINE – F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giur. cost.* 1993, 4135 ss.