

IL PROGETTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL GOVERNO MELONI: CAMBIARE TUTTO PER NON CAMBIARE NIENTE.

di Francesco Zammartino*

LXXI

È ormai da 40 anni (dalla Commissione Bozzi del 1983) che il dibattito sulla nuova forma di governo in Italia va avanti, con repentini scatti alternati a lunghe pause. Un acceso dibattito in cui alla parola d'ordine *governabilità*, sono spesso seguite, tra veti e ricatti da parte dei partiti, vere e proprie *terapie istituzionali*, che, piuttosto di discendere da una precisa e seria diagnosi dei mali che affliggono il nostro sistema politico-istituzionale, sono state spesso il frutto di soluzioni più pensate come si dice in gergo *a freddo, a tavolino*, come tornaconto di meri interessi politici e contingenti. Ciò ha suscitato la sensazione che tali reiterate e diverse proposte di riformare o revisionare puntualmente la Costituzione, se da una parte, hanno avuto il merito di aver suggerito finalmente ai partiti il loro passatempo nazionale, dall'altro, hanno contribuito a disorientare il cittadino comune, il quale, alimentando aspettative eccessive nelle riforme costituzionali, ha maturato la convinzione che, di fronte a una Costituzione nella sua seconda parte ormai delegittimata (vogliamo ignorare il fatto che nel nostro Paese da decenni si è passati da una democrazia rappresentativa ad una democrazia d'investitura, atteso che sono i segretari dei partiti e non il corpo elettorale a scegliere i parlamentari?), la realizzazione di una sua riforma fosse da considerarsi la panacea a tutti i mali che affliggerebbero il nostro sistema politico-istituzionale.

Abbandonare, quindi, a ogni costo il quadro costituzionale, con il solo scopo del cambiamento per il cambiamento, potrebbe tradursi in un'operazione artificiosa ed estremamente pericolosa.

Chi si presta a questo gioco non tiene nel giusto conto i pericoli connessi a un'opera forte e continua di delegittimazione della Costituzione vigente, che, con il passar del tempo,

* Professore Associato di Diritto costituzionale – Università di Napoli L'Orientale.

potrebbe rilevarsi anche più dannosa dell'opzione di non prevedere in un prossimo futuro nell'agenda politica una coerente ed organica riforma del nostro sistema istituzionale.

Posto tutto ciò in premessa e salutando positivamente la scelta dell'attuale Governo di aver evitato di incorrere nell'errore metodologico di sovrapporre al ragionamento sulla riforma un sondaggio sul governo in carica, il 3 ottobre scorso è stato approvato il disegno di legge di revisione costituzionale n. 935, *Introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e razionalizzazione del rapporto fiduciario*, successivamente modificato dal Consiglio dei Ministri in *Disposizioni per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*.

L'intento, quindi, sarebbe, in linea generale, quello di prospettare un modello in cui si garantisca la stabilità, la governabilità e l'efficienza dei processi decisionali.

Un obiettivo che non dovrebbe incutere *timore* (la speranza è che appartenga a una fase superata lo sterile quanto capzioso ritornello che l'introduzione di sistemi a prevalenza dell'esecutivo sia l'anticamera di derive autoritarie), dal momento che le migliori democrazie continentali e non hanno contesti costituzionali in cui vige un parlamentarismo c.d. razionalizzato, pur nelle loro profonde diversità.

Ora, però, se è vero che lo spirito del processo di una riforma dipende, sostanzialmente, dalla coerenza con cui esso saprà coincidere agli indirizzi di fondo, allora la sensazione che sembra prevalere ad una prima lettura del disegno di legge in questione è che esso sconti un difetto di fondo che, in verità, è difficile rinvenire nei precedenti progetti di riforma.

Stupisce il fatto, invero, che *l'area costituzionale* interessata dal disegno di legge di revisione è circoscritta a soli quattro articoli (59, 88, 92 e 94 Cost.). Nessuna delle precedenti proposte di riforma, pur nelle loro incongruenze, difettava di una tale disorganicità. Disorganicità che incide, a parere di chi scrive, sulla coerenza stessa del modello progettato in relazione alla Carta costituzionale nel suo complesso; il Testo, infatti, prevede espressamente la trasformazione della forma di governo parlamentare in un premierato elettivo (peraltro non previsto in nessuna democrazia parlamentare, tranne per un breve periodo in Israele), secondo quanto disposto dalla nuova formulazione dell'art. 94 Cost., ma quale sarà effettivamente l'incremento dei poteri dell'esecutivo e del suo capo (un sistema a prevalenza del Premier, a Premierato forte o un ritorno al presente nel senso cambiare tutto per non cambiare niente?) è un esercizio di pensiero di non facile

risoluzione, atteso che si è in mancanza di una precisa individuazione dei meccanismi costituzionali che darebbero forma e materia alla stessa nuova forma di governo.

Ma andiamo per ordine.

Sopraspedendo sulle revisioni degli artt. 59 e 88 Cost. che indubbiamente riguardano vicende che solo marginalmente attengono all'oggetto originariamente indicato nel titolo (precisamente esse si occupano dell'abrogazione del co. 2 dell'art. 59 che prevede la figura dei senatori a vita e della eliminazione del potere del Capo dello Stato di procedere allo scioglimento di un solo ramo del Parlamento), fa specie innanzitutto che si voglia introdurre un premierato elettivo non facendosi alcun accenno al passaggio da un sistema di bicameralismo perfetto a uno di bicameralismo imperfetto, che pure è uno dei tratti qualificanti delle democrazie maggioritarie (il Parlamento non viene assolutamente toccato dal progetto riformatore).

Anzi, la previsione che il rapporto di fiducia rimanga esercitato collettivamente dai due rami del Parlamento (art. 94, co. 2, Cost.), non solo appare difficilmente compatibile con la regola dell'elezione diretta del premier, ma sembra inficiare gli effetti stessi della dinamica maggioritaria cui s'ispira la realizzazione del premierato.

Infatti, all'elezione diretta del premier, così come previsto dall'art. 3 del testo di modifica dell'art. 92 Cost., potrebbero affermarsi paradossalmente (ipotesi non del tutto velleitaria), a maggior ragione se la scelta del sistema elettorale sarà a doppio turno, maggioranze diverse nelle due camere parlamentari (l'art. 57 Cost. rimane invariato e quindi i senatori saranno eletti a base regionale), con susseguente conferimento del premio di maggioranza fissato al 55% per la coalizione collegata al premier vincitore (ma le obiezioni relative all'interferenza di un premio di maggioranza sancite dalla Consulta con la sentenza n. 1 del 2014?) a due forze politiche diverse che potrebbe compromettere il rapporto fiduciario con il governo e l'eventualità di un vera e propria paralisi istituzionale.

Se poi si aggiunge la cd. clausola *anti-ribaltone* di cui all'art. 4, co. 1, lett. b) che innova l'art. 94 Cost., che, dispone che, qualora sia sfiduciato il premier, il nuovo incarico possa essere conferito dal Presidente della Repubblica non solo allo stesso *Premier* (e sarebbe il male minore), ma anche a un parlamentare sostenuto da una nuova maggioranza nel frattempo costituitasi in Parlamento, ma che non ha ricevuto un mandato elettorale, appare facilmente intuibile che in un sistema, come quello italiano, imperniato su coalizioni, in pratica la successione alla *premiership* rischi di diventare un fatto tutto interno alla maggioranza parlamentare.

Per non accennare all'ipotesi (di difficile, ma di possibile realizzazione) di alcune forze politiche che, separandosi dalla maggioranza che si è costruita intorno al Presidente del Consiglio eletto, propongono di costituirne un'altra con l'aiuto di gruppi parlamentari dell'opposizione, legittimando così un contrasto interno alla maggioranza e lasciando ai partiti della coalizione la facoltà di decidere di aprire la crisi.

È chiara l'incoerenza con l'elezione diretta del premier, nel senso che il Governo nasce dal voto popolare insieme al Parlamento e dovrebbe rimanere in carica per la stessa durata del mandato come ci ricorda il brocardo latino *simul stabunt vel simul cadent*.

Su questa linea di ragionamento, la sola designazione elettorale del *Premier* non sembra che sia elemento sufficiente per affermare la stabilità dell'esecutivo, se poi non si prevedono ulteriori correttivi costituzionali; implicazione logica necessaria, che renderebbe il progetto più coerente riguardo all'obiettivo prefissato, sarebbe, per esempio, quello di garantire l'attribuzione del potere di scioglimento del Parlamento in capo al *leader* della maggioranza, quale efficace strumento, sia per fronteggiare la crisi del rapporto fiduciario con il Parlamento, sia per essere deterrente nei confronti di quelle componenti *ribelli* della maggioranza. Anzi, non sembra affatto molto lontano dal vero ritenere che quanto detto sia una conseguenza del tutto naturale, poiché il potere di decidere di interrompere la legislatura sposterebbe l'attenzione sul rapporto fiduciario Premier/Corpo elettorale, anziché su quello Parlamento/Governo.

Di più, sempre nell'ottica di rafforzare il ruolo del *Premier* eletto, il legislatore costituzionale potrebbe finalmente formalizzare lo statuto delle opposizioni che, quale complesso di norme organiche indirizzate a regolare il ruolo, le funzioni e le garanzie delle opposizioni parlamentari, potrebbe stimolare proprio il ruolo delle opposizioni.

Ciò induce a considerare come venga lasciato ancora del tutto insoluto il punto cruciale del modello progettato e cioè a chi tocchi tra il Premier e il Parlamento l'effettivo potere di indirizzo politico (come evidenziato da Alberto Lucarelli nell'*Editoriale* che ha aperto questo dibattito).

L'altro aspetto centrale del d.d.l. in parola è il ruolo del Presidente della Repubblica che assumerebbe nel progetto di riforma.

Il fatto che non venga previsto per il Premier eletto la nomina e la revoca dei ministri, ma che ciò rimanga nelle prerogative del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 92, co. 2 Cost., potrebbe ritenersi, ad una prima analisi, che il ruolo del Capo dello Stato sia in sostanza lasciato immutato. Ma è proprio questo che spinge a rilevare i *paradossi* del

progetto riformatore oggetto delle riflessioni: cosa a che vedere con il vero premierato, per esempio un sistema in cui si prevede che il Capo dello Stato conferisca l'incarico al premier eletto direttamente dal corpo elettorale? E ancora, ma siamo proprio sicuri che il ruolo del Presidente della Repubblica rimanga inalterato (se non potenziato) quando in caso di crisi del governo egli potrà conferire l'incarico di formare il Governo anche a un parlamentare, espressione di una nuova maggioranza parlamentare nel frattempo costituitasi di cui all'art. 4 c. 1 lett. b), di riforma dell'art. 94 Cost.?

La convinzione, quindi, di inserire nella Carta costituzionale la disposizione: «Il presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale» pensando poi di lasciare tutto immutato indubbiamente non funziona.

È ciò è tanto più vero qualora si consideri che le rilevate incoerenze del progetto non solo rappresentano un fattore di incertezza per quel che riguarda la reale configurazione della forma di governo prescelta, ma potrebbero avere nel medio periodo anche e soprattutto un impatto determinante sulla stessa forma di Stato.

Ciò spinge a stimare che, se in astratto il dibattito sulle riforme costituzionali ha una sua validità, in quanto riflessione sui problemi politici della democrazia italiana, i reali e (ormai biblici) nodi ancora da sciogliere che rendono la nostra una *democrazia bloccata* sono da imputare, principalmente, a quelli relativi al superamento dei vincoli nella struttura dell'istituzione governativa e dei rapporti con il legislativo, nonché alla situazione di grave disfunzione in cui da decenni versa il sistema amministrativo centrale e quello regionale-locale.

Si iscrivono in questa direzione, nuovi sistemi di selezione dei parlamentari, un intervento riformatore riguardante taluni aspetti della vita interna dei partiti tale da innescare procedure giuridiche più trasparenti ed efficaci, al fine di rivitalizzare la partecipazione politica di tipo partitico, una riforma elettorale che, oltre a garantire alcune forme di partecipazione degli elettori (si pensi al potere degli elettori di sottoscrivere le liste per la presentazione delle candidature), traduca fedelmente nelle sedi parlamentari le reali forze politiche in campo, un'organica riforma dell'organizzazione e del funzionamento dei nostri apparati amministrativi che, soprattutto alla luce crisi pandemica ed economica (si pensi alle incertezze registrate nella gestione del c.d. *Recovery found*), è forse attualmente il vero *obiettivo costituente*.

Come è facilmente intuibile, sono tutti strumenti di razionalizzazione della forma di governo parlamentare che, a Costituzione invariata, ridurrebbero il livello di

frammentazione politica e responsabilizzerebbero le maggioranze e gli indirizzi di governo.

Ma ecco che tale prospettiva si scontra con una realtà ben più complessa che non è più fatta di soli modelli giuridico-costituzionali quanto di persone che rendono tali modelli concretamente vivi ed operanti, in una maniera anziché che in un'altra.

Sembra, pertanto, esser maturo il tempo per affrontare questi problemi, forse anche prima della questione delle riforme costituzionali, perché in una fase nella quale tendono ad isterilirsi i tradizionali canali di raccordo fra governati e governanti, per la presenza nella selezione di buona parte del personale politico di procedimenti di cooptazione persino meno trasparenti e controllabili di quelli giustamente deprecati della peggiore partitocrazia, occorrerebbe porre particolare cautela nel suggerire modificazioni ispirate a sistemi di per sé già caratterizzati da una forte personalizzazione della politica. A ragionare diversamente, si corre il rischio di fondare attese *miracolistiche* sull'una o sull'altra riforma istituzionale, di volta in volta presentata come la possibile panacea di tutti i mali, con l'unico risultato sicuro — una volta che l'innovazione eventualmente introdotta non avrà dato tutti i risultati sperati — di produrre un pericoloso *effetto boomerang*.

Le riforme temerarie, stese in modo superficiale e incoerente nel determinare *principi* avveniristici che non fissano un indirizzo politico preciso, ma solo la fortuita mediazione tra compromessi di politici opportunisti secondo il *manuale Cencelli*, tendono a generare un solo obiettivo: persuadere la comunità che il Testo costituzionale sia superato e inadeguato, e che quindi è opportuno che la politica si liberi dal controllo democratico sull'osservanza delle leggi e *faccia il suo corso*. Ma è appunto così che si rischia di allontanarsi dallo Stato di diritto.