

**CON IL PREMIERATO SIAMO FUORI  
DALLA FORMA DI GOVERNO  
PARLAMENTARE?**

*Un dibattito in occasione della chiusura dei corsi del  
Seminario Tosi*

Firenze, 14 maggio 2024

*Contributi di E. CHELI, U. DE SIERVO, S. GRASSI, M.C. GRISOLIA*

## DIRETTORI SCIENTIFICI

Paolo Caretti, Maria Cristina Grisolia (*Università degli Studi di Firenze*)

## DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Caretti (*Università degli Studi di Firenze*)

## COMITATO DI DIREZIONE

Adelina Adinolfi (*Università degli Studi di Firenze*), Stefania Baroncelli (*Libera Università di Bolzano*), Andrea Cardone (*Università degli Studi di Firenze*), Massimo Carli (*già Università degli Studi di Firenze*), Ana M. Carmona Contreras (*Universidad de Sevilla*), Elisabetta Catelani (*Università di Pisa*), Marcello Cecchetti (*Università degli Studi di Sassari*), Annalisa Ciampi (*Università degli Studi di Verona*), Cecilia Corsi (*Università degli Studi di Firenze*), Elena D'Orlando (*Università degli Studi di Udine*), Gianmario Demuro (*Università degli Studi di Cagliari*), Giovanna De Minico (*Università di Napoli "Federico II"*), Gianni Di Cosimo (*Università degli Studi di Macerata*), Filippo Donati (*Università degli Studi di Firenze*), Vincenzo Ferrari (*Università degli Studi di Milano Statale*), Anna-Bettina Kaiser (*Humboldt-Universität zu Berlin*), Franck Laffaille (*Université de Paris XIII*), Pier Francesco Lotito (*Università degli Studi di Firenze*), Nicola Lupo (*Università Luiss Guido Carli*), Maurizio Malo (*Università degli Studi di Padova*), Patricia Popelier (*Universiteit Antwerpen*), Giusto Puccini (*Università degli Studi di Firenze*), Orlando Rosselli (*Università degli Studi di Firenze*), Emanuele Rossi (*Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa*), Andrea Simoncini (*Università degli Studi di Firenze*), Rolando Tarchi (*Università di Pisa*), Giovanni Tarli Barbieri (*Università degli Studi di Firenze*), Giuseppe Verde (*Università degli Studi di Palermo*)

## COMITATO DI REDAZIONE

*Coordinamento scientifico:* Maria Cristina Grisolia

*Componenti della redazione:* Pietro Milazzo (*responsabile*), Leonardo Bianchi, Edoardo Caterina, Matteo Giannelli, Erik Longo, Costanza Masciotta, Giuseppe Mobilio, Marta Picchi, Monica Rosini, Francesco Sanchini.

I contributi ospitati in questo fascicolo si collocano al di fuori della programmazione della rivista (cd. “fuori numero”) e, pertanto, non sono stati sottoposti alla procedura di referaggio ai sensi dell’art. 5 del *Regolamento per la valutazione scientifica dei contributi proposti alla Rivista* e dell’art. 5, co. 9, del *Regolamento per la classificazione delle riviste nelle aree non bibliometriche (Approvato con Delibera del Consiglio Direttivo ANVUR n. 42 del 20/02/2019)*.

## INDICE

E. CHELI, <i>Forma di governo parlamentare e “premierato”: due modelli contrastanti</i>	5
U. DE SIERVO, <i>Un pessimo tentativo di mutamento dei principi costituzionali</i>	11
S. GRASSI, <i>Motivi del no all’elezione diretta del Presidente del Consiglio</i>	17
M.C. GRISOLIA, <i>La proposta di “premierato”: in dubbio il suo contrasto con la forma di governo parlamentare, ma ricca di incongruenze e lacune</i>	35



# **OSSERVATORIO SULLE FONTI**

**FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE E “PREMIERATO”:  
DUE MODELLI CONTRASTANTI**

**ENZO CHELI\***

\* Vicepresidente emerito della Corte costituzionale.

1. Tra tutte le riforme della forma di governo di cui si è discusso in Italia nel corso degli ultimi cinquant'anni questa che oggi avanza il governo Meloni è certamente la più lontana da un modello di governo parlamentare ed è anche quella che, risultando del tutto inedita a livello nazionale, suscita gli interrogativi maggiori tanto sul piano tecnico che politico.

A sostegno di questo progetto il Governo adduce in sostanza due argomenti: questa riforma serve per dare più stabilità ed efficienza all'organo governativo, avvicinandolo alle condizioni in cui operano i Governi presenti nel contesto europeo; questa riforma serve ad aumentare il tasso di democraticità del paese ed il peso costituzionale del popolo cui si conferisce il potere di scegliere direttamente il proprio Governo, superando la mediazione dei partiti politici e del Parlamento. Ma a ben guardare né l'una né l'altra di queste affermazioni risponde al vero.

Non è vera la prima affermazione perché una riforma come questa, applicata ad un sistema politico frammentato e diviso qual è il nostro, anziché aumentare la stabilità e l'efficacia del potere esecutivo, rischia seriamente di destabilizzare il paese aumentando il livello di conflittualità interna al sistema e aprendo di conseguenza la strada, in assenza di solide maggioranze, a svolte autoritarie.

E non è vera neppure la seconda giustificazione dal momento che con questa riforma i cittadini non aumentano, ma riducono il proprio potere politico attraverso una scelta orientata su una persona fisica che sono i partiti a proporre e che li priva, per 5 anni, di quel potere di controllo diffuso sul Governo che oggi sono in grado di esercitare con continuità attraverso la mediazione dei partiti e del Parlamento.

2. L'alterazione più grave della verità si collega peraltro ad un'altra affermazione del Governo e della maggioranza secondo cui questa riforma introdurrebbe una forma di governo "neoparlamentare" limitata al solo rafforzamento del potere esecutivo e che non verrebbe in alcun modo a incidere sul ruolo delle funzioni che la nostra Costituzione affida al Parlamento e al Capo dello Stato. La falsità di questa affermazione appare del tutto evidente se si considera che, ove questa riforma venisse attuata, il Parlamento ed il Capo dello Stato verrebbero a perdere i loro poteri di controllo sul Governo attraverso il declasamento della fiducia parlamentare da atto sostanziale in atto meramente formale e della nomina del Presidente del Consiglio e dello scioglimento delle Camere da poteri liberi del Capo dello Stato in poteri vincolati.

Il fatto è che questa riforma - contrariamente a quanto la maggioranza afferma per non spaventare il paese - non è un'operazione né limitata né chirurgica, bensì tale da investire il nucleo centrale dell'attuale governo parlamentare e, di conseguenza, in grado di colpire, sia pure indirettamente, l'intero

impianto repubblicano con riferimento tanto al quadro delle libertà quanto al sistema dei poteri pubblici definiti nella prima e nella seconda parte del testo costituzionale. Introdurre l'elezione popolare dell'organo posto al vertice del potere esecutivo significa infatti cancellare l'ispirazione originaria della nostra costituzione attraverso una modifica che non è affatto marginale, ma che ribalta uno dei principi di base del nostro assetto democratico.

In proposito vale ricordare quanto affermava nel marzo del 1947 dinanzi all'Assemblea costituente Meuccio Ruini nel presentare il progetto elaborato dalla Commissione dei 75 che si sarebbe alla fine tradotto nel testo definitivo della nostra carta: "C'è un punto che non si deve mai perdere di vista, in nessun articolo della costituzione" e questo punto attiene alla necessità di evitare "il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari e antidemocratici", pericolo che aveva spinto i redattori del progetto ad evitare "il primato dell'esecutivo, che ebbe nel fascismo l'espressione più spinta".

E fu proprio per questo che la Costituente ritenne alla luce di un'analisi molto approfondita del sistema politico che dopo l'esperienza autoritaria era riemerso nel nostro paese che il Governo parlamentare fosse la forma di governo più idonea per favorire la convivenza pacifica tra forze segnate da una forte conflittualità in quanto espressione di un sistema politico caratterizzato da un livello molto alto di disomogeneità per la presenza - come aveva rilevato Mortati nel presentare il tema della forma di governo - di "molti partiti molto divisi". Una situazione che tuttora sussiste e che, con la frammentazione politica in atto, si è anche aggravata.

3. Per questi motivi si ritenne allora di dover imboccare la strada di una forma di governo parlamentare, ancorché corretta in quanto fondata sull'equilibrio tra una funzione di indirizzo politico affidata alla maggioranza ed esercitata attraverso il raccordo tra corpo elettorale, Parlamento e Governo ed una funzione di controllo costituzionale affidata ad organi super partes espressione dell'unità nazionale quali il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Un equilibrio che questa riforma colpisce e spezza nei perni che lo sostengono dal momento che, da un lato, si toglie ogni valore sostanziale al voto di fiducia, annullato dalla elezione diretta del premier, e, dall'altro, si trasformano in poteri equilibratori affidati al Capo dello Stato nella formazione dei Governi e nello scioglimento delle Camere da liberi in vincolati.

La misura dello squilibrio che questo disegno apporta nell'impianto attuale si può cogliere bene se si pensa che ad un Capo dello Stato che, pur rappresentando l'unità nazionale, viene eletto in secondo grado dal Parlamento si affianca un Presidente del Consiglio che, pur risultando espressione non dell'unità, ma di una maggioranza politica, viene eletto in primo grado direttamente

dal popolo venendo, di conseguenza, a godere di una legittimazione e di un peso costituzionale superiori a quelli riconosciuti al Capo dello Stato.

4. Appare quindi evidente come questa riforma risulti orientata verso il rafforzamento non tanto dei poteri del Governo nella sua collegialità, quanto dei poteri della persona fisica chiamata a guidare il Governo con una contrapposta riduzione dei poteri di controllo costituzionale affidati sia al Parlamento che al Capo dello Stato.

E questo spiega anche il fatto che una forma di governo di questo tipo non trovi precedenti comparabili nel quadro delle democrazie contemporanee, dal momento che mira a combinare elementi non combinabili del governo presidenziale con elementi del governo parlamentare sottraendo all'uno e all'altro la loro corretta curvatura costituzionale e cioè al governo parlamentare il valore sostanziale della fiducia ed al governo presidenziale il limite insuperabile espresso dalla divisione dei poteri. Questa separazione scompare nel disegno in esame dove il Parlamento, sin dal momento della sua formazione, si trova strettamente legato al potere esecutivo per poi dipendere, nel corso della sua vita, dal vertice di questo potere che, attraverso lo strumento dello scioglimento utilizzato a discrezione, è in grado di esercitare un controllo determinante sullo svolgimento e sulla durata della legislatura.

Viene così capovolto quel principio supremo che, in una democrazia qual è la nostra a impianto parlamentare, colloca il Governo in posizione di dipendenza dal Parlamento e che, nella prospettiva di un governo presidenziale, dovrebbe in ogni caso garantire l'indipendenza del potere legislativo ed escludere che questo potere si trovi a dover dipendere, fin dal momento della sua formazione, dal potere esecutivo. L'inversione del rapporto tra Parlamento e Governo che questo disegno viene a imporre intacca, di conseguenza, le stesse basi di quella democrazia rappresentativa che viene adottata dal primo articolo della nostra costituzione e che colloca, ai fini dell'esercizio della sovranità popolare, il Parlamento in posizione primaria. Con il rischio molto evidente di incidere su uno dei principi supremi di quella "forma repubblicana" che la costituzione, nel suo articolo finale, sottrae a revisione costituzionale.

5. Mi sembra quindi che, al di là di ogni rilievo di natura tecnica e di ogni critica di dettaglio, questo progetto nel suo nucleo centrale si sottragga ad ogni possibilità di compromesso o di rettifica e vada respinto in toto in quanto storicamente errato e politicamente rischioso. Storicamente errato per la sua radicalità e per la lesione che viene ad apportare ad uno dei principi fondativi del costituzionalismo democratico e del nostro impianto repubblicano. Politicamente rischioso per il contrasto destabilizzante che una riforma come questa, applicata ad un contesto politico frammentato e diviso qual è il nostro, viene a



determinare tra governabilità e sostenibilità dell'impianto democratico, contrasto che solitamente esplode quando in situazioni di elevata disomogeneità sociale e politica come la nostra si aumenta al vertice i poteri del Governo senza garantire alla base il sostegno di una maggioranza sufficientemente coesa. Osservazione questa che induce anche a sottolineare il limite che incontrano, nel nostro sistema, le "grandi riforme" costituzionali e che spiega gli insuccessi del passato: un limite che imporrebbe di integrare le riforme che dall'alto investono il funzionamento della macchina costituzionale con riforme della politica in grado di investire dal basso sia la legislazione elettorale - principale causa dell'attuale distacco della società dagli apparati di governo - sia la disciplina del tutto obsoleta che ancora regge la vita dei nostri partiti politici.

6. Se, d'altro canto, riteniamo - a mio avviso giustamente - che i tempi siano maturi per operare un rafforzamento della stabilità dei nostri Governi, molte sono le vie che appare possibile percorrere senza intaccare le basi del nostro assetto repubblicano.

Vie da tempo sperimentate in altri ordinamenti con esiti positivi e che è possibile rinvenire in modelli realmente "neoparlamentari" come quelli che prevedono la sfiducia costruttiva, la fiducia separata al Presidente del Consiglio o, al limite, l'elezione parlamentare di tale organo come accade nella forma del cancellierato. Modelli che conservano il carattere parlamentare della forma di governo e che non alterano l'impianto pluralista e garantista che da quasi ottanta anni regge la costituzione del nostro paese.

Quindi nessuna contrarietà a cambiare, quando è necessario, la costituzione al fine di migliorare il funzionamento della nostra forma di governo. Ma il cambiamento va fatto con rigore tecnico e prudenza politica, tenendo conto della storia costituzionale e delle condizioni reali del nostro sistema politico.



UN PESSIMO TENTATIVO DI MUTAMENTO  
DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI

**UGO DE SIERVO\***

\* Presidente emerito della Corte costituzionale.

1. Ho già avuto occasione di essere coinvolto in alcuni dibattiti sul ddl governativo di revisione costituzionale n.935 (il cosiddetto “premierato”, termine peraltro improprio per una riforma come quella proposta) ed in particolare di essere ascoltato per due volte dalla Commissione Affari costituzionali del Senato: in queste occasioni ho espresso le mie opinioni critiche sulle modifiche costituzionali progettate. D'altra parte, mi riconosco nel complessivo giudizio espresso sul progetto governativo da parte del recente “paper” di Astrid<sup>1</sup> sul tema (a cui hanno contribuito oltre trenta colleghi anche di diversa impostazione nei dibattiti degli ultimi anni sulle diverse proposte di modificazione costituzionale). In particolare, condivido le conclusioni di questo documento sulla proposta di revisione costituzionale del Governo: esistono “ragioni che rendono inaccettabile e inemendabile questo disegno di legge costituzionale; non solo per la sua inadeguatezza tecnica ma anche per il suo contrasto con i principi che reggono le basi della nostra democrazia rappresentativa”.

In questa occasione mi limito quindi ad esporre in estrema sintesi solo quella che mi appare la fondamentale obiezione di merito alla proposta di revisione costituzionale (anche andando oltre alla pessima qualità tecnica di alcune parti della originaria proposta governativa) : mi sembra che un “premierato” come quello ipotizzato non solo costituirebbe una innovazione decisamente negativa rispetto al costituzionalismo democratico che conosciamo, ma ridurrebbe la stessa complessiva democraticità del nostro sistema costituzionale.

La stessa presentazione del progetto ha vistosamente oscillato fra la grande enfasi iniziale della Presidente del Consiglio sul contenuto di trasformazione del progetto e la successiva sua rappresentazione piuttosto riduttiva ad opera di alcuni Ministri ed esponenti politici della maggioranza, dinanzi alle prime corali obiezioni ed i diffusi rilievi critici che in tal modo si sarebbero alterati in radice alcuni dei poteri più significativi del Presidente della Repubblica. Lo stesso insoddisfacente esito dei confronti nella Commissione ed il timore di contrapposizioni che coinvolgano l'attuale Presidente della Repubblica sembrano aver originato la tesi recentemente espressa dall'attuale Presidente del Consiglio che la riforma non riguarderebbe in realtà gli attuali vertici politici ma sarebbe progettata solo per il futuro.

Peraltro gli stessi quattro ampi emendamenti presentati dal Governo al proprio progetto hanno evidenziato che lo stesso Governo ha preso atto di alcuni vistosi difetti che erano contenuti nel ddl originario. Così pure può dirsi per gli ulteriori ed assai più ridotti emendamenti e subemendamenti deliberati dalla Commissione senatoriale.

<sup>1</sup> *Costituzione: quale riforma?*, Paper di Astrid n. 94 del 2024.

È da notare però che la nuova stesura del progetto non sembra però aver cambiato la sostanza della proposta, né aver perfino eliminato tutte le sue disposizioni tecnicamente errate <sup>2</sup>.

2. Ma qual è la sostanza del tutto inaccettabile contenuta nel testo di revisione costituzionale, condivisa dalla Prima Commissione ed ora dal Senato? Una sostanza che appare addirittura pericolosa per la democraticità del nostro sistema.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio costituirebbe un caso unico nel moderno costituzionalismo democratico, che pure conosce anche non pochi regimi presidenziali e semipresidenziali, però disciplinati in modo più o meno soddisfacente, con la voluta istituzione di molti e robusti contrappesi sul piano politico e su quello istituzionale.

Dovrebbe infatti essere evidente che l'inesistenza a livello comparato di una forma di governo analoga a quella che viene proposta risponde alla grande pericolosità di stabilizzare in un esponente politico, per un lungo periodo, un'enorme concentrazione di poteri come quella tipica del vertice del Governo nei settori – ad esempio- delle relazioni internazionali, della sicurezza e della difesa, dell'economia e della moneta, dell'ordinamento delle istituzioni amministrative e giudiziarie, del sistema delle autonomie territoriali, ecc., ecc., sulla base della ridicola equiparazione fra lo status del Presidente del Consiglio e quello dei Sindaci dei maggiori Comuni e dei Presidenti delle Regioni, organi non solo rappresentativi di popolazioni di assai minore consistenza, ma soprattutto destinatari di imponenti limiti sul piano dei loro poteri ed oggetto di penetranti controlli (amministrativi e giudiziari) quasi del tutto sconosciuti ai vertici del Governo nazionale. Ciò al di là delle stesse polemiche ricorrenti sull'attuale sistema di elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Regioni.

Anzi, la riforma progettata riduce addirittura gli attuali poteri del Presidente della Repubblica e del Parlamento in relazione al Governo ed alla rappresentatività del Parlamento.

Anzitutto è sicuro che gli attuali poteri del Presidente della Repubblica verrebbero fortemente ridotti: egli, infatti, non perderebbe solo il potere di nomina dei senatori a vita e la possibile scelta di un Presidente del Consiglio

<sup>2</sup> Basti qui citare quello che sarebbe il nuovo quarto comma dell'art 92 della Costituzione: "Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura". Ma si potrebbe anche considerare l'utilizzazione nel recente dibattito che ha accompagnato il lavoro della Commissione della errata opinione giuridica secondo la quale esisterebbero dimissioni "volontarie" e non già sempre obbligatorie, ove conseguenti al voto contrario del Parlamento su una disposizione su cui il Governo abbia posto la fiducia (la soluzione finale della Commissione respinge una tesi del genere, che peraltro resta significativa dell'assai modesto livello delle argomentazioni da vari utilizzate nel dibattito).

estraneo ai parlamentari <sup>3</sup>, ma non potrebbe più sciogliere in modo anticipato una singola Camera; ma soprattutto il progetto disciplina in termini assai restrittivi gli attuali poteri presidenziali di nomina del Presidente del Consiglio (solo l'eletto dal corpo elettorale o un suo sostituto "collegato" nel caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto) e quello di scioglimento delle Camere, che sembrerebbe del tutto vincolato dal nuovo testo di quello che sarebbe l'art. 94 della Costituzione (si scrive, infatti, che il Presidente della Repubblica in questi casi "procede allo scioglimento delle Camere", "scioglie le Camere", "lo dispone"). Il Presidente della Repubblica sostanzialmente potrebbe quindi fare solo quello che la nuova Costituzione prevede e quando lo permette.

Ciò mentre non si disciplinano in modo innovativo o preciso i poteri del Presidente del Consiglio di guida e coordinamento dei Ministri, mentre però si prevede il suo potere di revoca dei Ministri.

Un ultimo dubbio: in questo contesto, che ne è della possibilità di sciogliere in modo anticipato le Camere per gravissimi motivi istituzionali o politici, che la migliore dottrina ammetteva?

3. Veniamo ora all'impatto che una riforma costituzionale del genere produrrebbe sulla stessa democraticità del sistema rappresentativo ed alla sua coerenza con la forma di governo di tipo parlamentare.

Ciò anzitutto ricordando che proprio in questa materia la Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 della Costituente ha scelto espressamente, tramite l'odg Perassi, "per l'adozione del sistema parlamentare", seppure da disciplinarsi "con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione del Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo".

Il disegno di legge costituzionale del Governo Meloni, invece, si limita a prevedere (peraltro senza determinare una percentuale minima richiesta) la contestuale elezione "delle Camere e del Presidente del Consiglio" secondo un sistema maggioritario, garantendo una indeterminata "maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste ed ai candidati collegati al Presidente del Consiglio". Al tempo stesso si restringono però in modo radicale gli strumenti della democrazia rappresentativa: anzitutto si ridurrebbe in modo radicale i poteri del corpo elettorale, chiamato solo a scegliere tramite un'unica votazione di tipo maggioritario, da tenere ogni cinque anni, sulle proposte avanzate dai vertici del sistema politico esistente, senza che successivamente vi sia la

<sup>3</sup> Significativa appare la idiosincrasia del progetto di revisione costituzionale verso la utilizzabilità di personalità estranee alle selezioni operate dai partiti. Ma analoghi giudizi del tutto negativi vengono espressi verso l'esistente contesto dell'esistente politica parlamentare.

possibilità di altre manifestazioni del giudizio e della volontà popolare (come avviene invece in genere nei sistemi presidenziali e semi-presidenziali). Proprio questa assenza dei contrappesi elettorali fa riflettere sul fatto che sistemi presidenziali e semi-presidenziali (su cui Meuccio Ruini nella relazione sul progetto di Costituzione ha pur scritto che “vi è in Europa una tendenza irreducibile al governo presidenziale, per il temuto spettro del cesarismo”) appaiono in realtà assai più garantisti del sistema ipotizzato dal ddl cost. del Governo Meloni. Ad esempio, nessuno penserebbe nel sistema costituzionale statunitense o in quello francese alla necessitata stabile esistenza di una omogeneità politica fra il Presidente e la maggioranza parlamentare.

4. Inoltre la sommaria scelta nel ddl cost. per un sistema elettorale maggioritario (senza neanche la previsione di soglie e di obblighi di ballottaggi) espone oggettivamente a fortissimi rischi di trattamenti diseguali i cittadini elettori (ma altri parleranno dei serissimi problemi attinenti alla elezione dei parlamentari e dello stesso Presidente del Consiglio).

Anzi, la evidente volontà di far conseguire il massimo numero di voti al “loro” candidato per la Presidenza del Consiglio e la successiva necessaria piena fedeltà dei parlamentari eletti al “proprio” Presidente del Consiglio che sia stato eletto, spingerebbe inevitabilmente i vertici politici ed i vari candidati alla Presidenza ad influire previamente in modo deciso sulla stessa composizione delle “loro” liste elettorali, così riducendo in modo implicito ancora di più l’autonomia degli stessi partiti e la libertà dei cittadini elettori.

Ma allora non vi è dubbio che si stia tentando di varare una pessima riforma della nostra forma di governo e dei principi democratici che caratterizzano la nostra Costituzione.





MOTIVI DEL NO ALL'ELEZIONE DIRETTA  
DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

**STEFANO GRASSI\***

**Sommario**

1. 1. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio contrasta con i principi della forma di governo parlamentare. – 2. La riforma proposta (e fortemente propagandata) dall'attuale maggioranza contrasta con il metodo costituente. – 3. Una riforma che non tiene conto (aggravandola) della crisi del sistema politico e sociale. – 4. La proposta di revisione contraddice lo spirito costituente. – 5. La proposta di revisione è in continuità con le forze che hanno ostacolato l'attuazione della Costituzione. – 6. La proposta di revisione persevera nell'errore di ricorrere alle "grandi riforme" per risolvere la crisi del sistema. – 7. Si continua l'utilizzo contingente delle riforme costituzionali. – 8. Le vere radici della proposta di "premierato". – 9. La torsione in senso maggioritario del sistema elettorale ed i vizi della forma di governo regionale "neoparlamentare". – 10. L'errore di proporre il "Sindaco d'Italia". – 11. Il problema irrisolto del sistema elettorale per l'elezione diretta del Capo del Governo. – 12. La vera "ratio" della proposta di "premierato". – 13. In che direzione andare.

\* Già professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Firenze.

### **1. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio contrasta con i principi della forma di governo parlamentare**

La domanda che pone il titolo del nostro incontro (*“Con il premierato siamo fuori della forma di governo parlamentare?”*) è chiaramente una domanda retorica.

È, infatti, evidente che la proposta di elezione diretta del Presidente del Consiglio (il c.d. “premierato”) si pone del tutto al di fuori della forma di governo parlamentare.

Si contrappone un inedito (e mal costruito) modello di democrazia di investitura al modello di democrazia parlamentare su cui si basa la nostra Costituzione.

Sono due modelli del tutto disomogenei e incompatibili. Ed è inaccettabile (come da alcuni è stato fatto subito notare) che si cerchi di far passare la proposta di revisione come una modifica puntuale e limitata di singole norme costituzionali.

Si tocca, in modo distorto, il principio fondamentale dell'art. 1 della Costituzione.

Non si può, infatti, condividere la motivazione su cui si basa la proposta: finalmente si restituirebbe al popolo la sovranità nella scelta di chi governa.

L'art. 1, al secondo comma, afferma che “la sovranità appartiene al popolo”, ma declina con chiarezza, nello stesso periodo del secondo comma, “che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

La sovranità non può essere concentrata in un solo evento elettorale; perché “appartiene” al popolo, ma il popolo la deve “esercitare” nel rispetto dei principi democratici che caratterizzano lo Stato costituzionale: la divisione dei poteri; la partecipazione con metodo democratico alla formazione della politica nazionale; l'eguale tutela di tutte le minoranze.

Con la proposta di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, formulata dall'attuale maggioranza, si tocca alla radice il principio di separazione dei poteri: perché l'elezione contestuale del Capo del Governo e del Parlamento concentra nel primo - direttamente legittimato dal voto popolare - ogni capacità di decisione, senza che il Parlamento e gli stessi organi di garanzia - come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale - possano controbilanciare l'organo che ha ricevuto una così forte investitura.

Viene contraddetto anche il principio di partecipazione di tutti cittadini alla formazione della politica nazionale, per cui non solo l'esercizio della sovranità non può essere limitato al momento delle elezioni, ma occorre anche garantire la costante capacità dei governanti di rappresentare, nel mutare dei fatti sociali e delle contingenze politiche, la volontà dei rappresentati (di cui debbono mantenere la costante fiducia): l'essenza del principio democratico sta nella scelta

dei rappresentanti in Parlamento; mentre la scelta diretta di chi governa è tipica delle forme di governo autoritarie e antidemocratiche.

La scelta, una volta ogni cinque anni, del Presidente del Consiglio e della sua maggioranza concentra in una parte politica tutto il potere, divide il Paese e mette a rischio ogni adeguata tutela di tutte le minoranze. Lo Stato costituzionale non ammette soluzioni istituzionali che permettano forme di dittatura della maggioranza.

La forma di governo parlamentare è invece funzionale ad un rapporto equilibrato tra i poteri, che non a caso la nostra Costituzione elenca nell'ordine che consente di declinare il nostro sistema democratico: nella Seconda parte della Costituzione – che definisce “l’ordinamento della Repubblica” – il Titolo I indica il Parlamento; il Titolo II, il Presidente della Repubblica; il Titolo III, il Governo. La proposta di revisione non solo ribalta questo ordine, ma pone nel nulla il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, escludendo la possibilità di dar vita al controllo costante e partecipato, nella definizione delle scelte di indirizzo politico, che garantisca il tasso minimo di democrazia del nostro sistema. Ma, ancor più, l’elezione diretta del Capo del Governo rende del tutto marginale la capacità di intervento del Parlamento (la cui vita è condizionata sin dal dall’inizio - con l’elezione contestuale - e nelle successive fasi - fino alla decisione di scioglimento - dalla capacità del Governo di far prevalere politicamente la sua legittimazione popolare) e vincola i poteri del Presidente della Repubblica, direttamente condizionati dalla indicazione del voto popolare, escludendo in radice la funzione presidenziale di arbitro nel rapporto dialettico tra Parlamento e Governo.

La concentrazione di tutti i poteri nell’esecutivo rende così evidente la violazione dei principi fondamentali del nostro sistema democratico, fondato sulla tradizione della forma di governo parlamentare.

## **2. La riforma proposta (e fortemente propagandata) dall’attuale maggioranza contrasta con il metodo costituente**

Non è solo una riforma del tutto inedita nelle democrazie occidentali (solo in Israele, con risultati clamorosamente disastrosi, ha avuto per pochi anni un precedente analogo, presto abbandonato).

È un disegno molto serio (non a caso definito la “madre di tutte le riforme”) volto ad impostare in una direzione diversa i fondamenti della nostra democrazia.

Ne è un primo sintomo lo stesso metodo con cui la riforma viene avanzata.

Si dice che si vuole rispettare il principio di revisione costituzionale di cui all’art. 138, C., perché si propone la correzione puntuale di poche norme, con riferimento ad uno specifico tema.

Ma, oltre al dato obiettivo che non di riforma puntuale si tratta (perché la revisione è diretta ad incidere sulla struttura portante del sistema democratico), è evidente il difetto di origine di una revisione che esprime l'indirizzo della maggioranza che "ha vinto le elezioni".

Come ammoniva Calamandrei, in Assemblea Costituente, quando si discute delle norme costituzionali, i banchi del Governo devono essere vuoti.

Il Patto costituzionale è tale solo se è frutto di scelte fatte con spirito unitario, sulla base di un dibattito aperto, volto alla ricerca e al consolidamento dei valori comuni: un dibattito che non può essere espressione della maggioranza contingente del momento.

Una riforma che viene dalla maggioranza di governo, e che per di più si orienta ad esaltare il principio di maggioranza, contraddice lo spirito costituente, che è espressione del più ampio consenso e delle esigenze di unità del Paese.

Non è possibile, quindi, aprire un dialogo sulla proposta di riforma costituzionale, se non si rimuove il vizio di origine di tale progetto: un'ipotesi di democrazia d'investitura che di per sé è divisiva, come tale inadeguata a qualsiasi dialogo costruttivo.

Nella propaganda, efficace perché semplificante, che accompagna l'iniziativa del Governo, si possono trovare argomenti che suggeriscono ad alcuni di credere nella possibilità di una assistenza collaborativa verso i riformatori.

Ma non basta essere convinti che una revisione della nostra forma di governo è opportuna, per affrontare i temi che l'attuale maggioranza dichiara di voler risolvere (esigenza di stabilità dei governi; superamento del trasformismo; azioni dirette a superare l'astensionismo: tutti vizi dell'attuale sistema politico).

Abbiamo tutti presente l'ordine del giorno Perassi che, in Assemblea Costituente, accompagnava la chiara scelta per il "sistema parlamentare" (l'unico in grado di rispondere "alle condizioni della società italiana"), con la raccomandazione (ancora inevasa) di adottare "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo".

Tutti i costituzionalisti sono concordi nella ricerca delle soluzioni da mettere in campo; ma sono altrettanto convinti, in larghissima prevalenza, che i correttivi debbano essere coerenti con la forma di governo parlamentare.

Non è invece accettabile che si possa discutere di una soluzione che semplifica la scelta, proponendo un principio che contraddice radicalmente il sistema parlamentare.

La ricerca del consenso diretto del corpo elettorale nella scelta del Capo del Governo sviluppa, infatti, la deriva populista del nostro sistema politico e si collega con le richieste di una parte del mondo dell'economia globalizzata, che vuole ridurre, se non annullare, gli spazi della democrazia rappresentativa.

La coerenza con la Costituzione esige invece di non illudersi di risolvere la crisi del sistema politico con riforme divisive e contraddittorie.

Le ragioni della scelta dei costituenti per la forma di governo parlamentare sono ancora oggi pienamente valide, in un Paese che vede un sistema politico ancora molto frammentato ed in crisi, e con un sistema sociale che manifesta ulteriori segni di crisi.

### **3. Una riforma che non tiene conto (aggravandola) della crisi del sistema politico e sociale**

L'ipotesi di riforma non tiene conto delle ragioni di fondo della crisi istituzionale, che trova le sue radici nell'ancor più profonda crisi della società.

Come è stato sottolineato anche in altri dibattiti sulle riforme, le ragioni di fondo della crisi istituzionale sono nell'ancor più profonda crisi della società e non sono possibili strategie riformatrici che prescindano da questa analisi.

Si tratta in realtà di una crisi del sistema "Paese" e della società, la cui frammentazione e conflittualità non si riferisce soltanto alla sfera più propriamente dei partiti e della politica, ma riguarda un'assenza diffusa del senso degli interessi collettivi e dello Stato; una forte disomogeneità dei gruppi sociali e una forte diversità delle realtà economiche e culturali delle varie regioni, con un grave ritardo nel maturare una identità nazionale riconducibile ai principi comuni della Costituzione. Si tratta di una crisi che ovviamente è aggravata dalla emergenza economica / occupazionale, ma ancor più dall'assenza di elaborazioni culturali, capaci di affrancarsi dalle derive del consumismo provinciale che caratterizza il sistema sociale italiano.

Le ragioni della crisi istituzionale, che rende necessarie le riforme, si collega anche a motivi di lungo periodo, che vanno al di là delle dimensioni nazionali dei poteri pubblici e privati.

Non è dubbio, infatti, che la crisi che sta attraversando il sistema politico ed economico mondiale (occidentale ed europeo, in particolare) si proietta anche sulla crisi del nostro Paese.

È evidente come, di fronte a questi fenomeni, sia illusorio e pericoloso cercare soluzioni nella semplificazione istituzionale e nelle mere modifiche di ingegneria istituzionale. La profondità della crisi rende ancor più necessario mantenere continuità con i principi democratici definiti dai nostri Costituenti, che delle difficoltà del clima sociale e delle divisioni del Paese erano consapevoli nel momento in cui scelsero la forma di governo parlamentare.

La scorciatoia populista, espressa dalla proposta del governo, è ancor più pericolosa se si considera l'atteggiamento di fondo che i sociologi individuano nel nostro corpo elettorale. Come sintetizza il recente rapporto Censis (57°), *"alcuni processi economici e sociali largamente prevedibili nei loro effetti sembrano rimossi dall'agenda collettiva del Paese, o comunque sottovalutati. Benché*

*il loro impatto sarà dirompente per la tenuta del sistema, l'insipienza di fronte ai cupi presagi si traduce in una colpevole irresolutezza. La società italiana sembra affetta da un sonnambulismo diffuso, precipitata in un sonno profondo del calcolo raziozinante che servirebbe per affrontare dinamiche strutturali, di lungo periodo, dagli effetti potenzialmente funesti”.*

Anche per questo motivo occorre continuare a difendere la nostra Costituzione richiamando lo spirito costituente, evitando soluzioni semplificanti ispirate alla logica dell'antipolitica.

#### **4. La proposta di revisione contraddice lo spirito costituente.**

La nostra Costituzione è nata per unire, per superare le divisioni del Paese, con la finalità di radicarla nei valori democratici.

Le radici della nostra Costituzione non sono solo nella Resistenza.

Tutti ricordiamo il richiamo celebre di Calamandrei alla ricerca delle origini della Costituzione, da trovare “*nelle montagne dove caddero i nostri partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati*”, in tutti luoghi dove “*è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità*” (discorso ai giovani milanesi nel 1955).

La radice prima è da cercare nella Resistenza, certamente. Ma i valori che, attraverso la Resistenza, sono stati messi nella nostra Costituzione e la stessa cultura costituzionale che è venuta dalla Resistenza, in realtà, vanno oltre quella vicenda drammatica del secondo Risorgimento che noi abbiamo avuto nel 1943-45.

Valerio Onida, nei suoi interventi per le celebrazioni del settantesimo della Costituzione del 1948, ha messo in evidenza un punto che, secondo me, è essenziale (e che era stato richiamato con grande efficacia da Dossetti, quando riprese la parola nel 1994). La Costituzione del 1948 è la risposta della parte sana del nostro Paese al disastro disumano del nazifascismo (con le barbarie del totalitarismo e dell'olocausto) ed ancor più della immane tragedia che fu la seconda guerra mondiale (con i suoi 50 milioni di morti e la strage di massa dell'esplosione atomica). Anche per questo la nostra Costituzione è andata oltre i valori della stessa Resistenza, perché si è collegata, in termini ancor più radicali, con il costituzionalismo moderno, con la creazione di uno Stato costituzionale in cui i diritti, i bisogni e il desiderio di felicità dell'uomo vengono prima dell'organizzazione del potere e il potere è strumento per garantire i diritti che devono essere “riconosciuti e garantiti”, come dice – con la sua felice formulazione – l'art. 2 della Carta del 1948.

Il modello parlamentare scelto dai costituenti era diretto a contribuire alla crescita della libertà e del tasso di democrazia delle nostre istituzioni, con una prospettiva di lungo termine (nella visione “presbite” che le difficili condizioni

in cui operavano avevano reso necessaria) e che sono alla base della stessa longevità del nostro patto costituzionale.

I Costituenti volevano l'unità, ma sapevano che le divisioni erano profonde (non solo quelle ideologiche delle contrapposte parti politiche; ma anche quelle strutturali e culturali tra il nord e il sud del Paese) e che occorreva indicare il percorso per raggiungere gradualmente la piena condivisione dei nuovi principi e dei nuovi valori.

I Costituenti erano anche consapevoli della necessità di rompere, riformandolo profondamente, l'assetto monolitico dello Stato di diritto ed articolare il potere al plurale, per consentire la maturazione di una democrazia partecipata, adeguata al nuovo contesto economico e sociale (con l'introduzione accanto al potere legislativo ed esecutivo di organi costituzionali capaci di una garanzia dinamica del sistema delle libertà e dei diritti sociali su cui veniva fondato il nuovo ordinamento).

### **5. La proposta di revisione è in continuità con le forze che hanno ostacolato l'attuazione della Costituzione**

Completamente opposte sono le radici della proposta di riforma del c.d. "premierato" che proviene dal Governo attuale.

Si tratta di un disegno di revisione che si collega alle forze sia interne che internazionali che hanno contrastato quei risultati di unità e di promozione del sistema di libertà e di democrazia che ispirava il modello dei costituenti.

Un primo freno al processo riformatore avvenne già nell'arco della fase costituente quando, dopo il viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti d'America, si ruppe il processo unitario e si rese necessaria la prevalenza degli istituti di garanzia rispetto alla efficienza dei processi decisionali disegnati dalla Carta costituzionale.

Ma tale freno, come tutti ricordano, si è sviluppato sin dalla prima legislatura nella fase del c.d. "ostruzionismo della maggioranza" e nel tentativo di rivedere nell'immediato i contenuti progressisti della nostra Costituzione (con la revisione che sarebbe stata possibile se la c.d. "legge truffa" avesse dato un risultato della maggioranza del 51%, con un premio di 2/3 del Parlamento a favore di tale maggioranza: era la maggioranza che avrebbe consentito modifiche costituzionali senza necessità di referendum).

I ritardi nell'attuazione di istituti fondamentali, come la Corte costituzionale, il Consiglio Superiore della Magistratura, e ancor più il ventennale ritardo nell'attivazione delle Regioni di diritto comune, hanno fatto sì che il processo di maturazione della nostra democrazia avvenisse lentamente, ad opera, non tanto della maggioranza che governava, quanto dagli interventi demolitori delle leggi fasciste da parte della Corte costituzionale, quale organo di garanzia che ha gradualmente reso effettive le libertà costituzionali. E quando, con i

governi di centrosinistra si cominciò a sviluppare un processo di attuazione, anche sul piano dei diritti dei lavoratori (Statuto dei lavoratori del 1970) e dei diritti delle donne (referendum sul divorzio e sull'aborto), la concreta possibilità di affrontare i temi dell'attuazione dei diritti sociali dette luogo ai gravi tentativi di fermare quello sviluppo democratico (tentativi di golpe; la strategia della tensione, guidata dai servizi deviati, con le fasi inquietanti delle organizzazioni segrete come Gladio e la P2), che hanno portato la difesa dei valori costituzionali al sacrificio di molte vite di servitori dello Stato e al sacrificio di Aldo Moro (il cui assassinio segna la data di crisi della nostra Costituzione, proprio con riferimento al risultato ottenuto da chi volle la morte del nostro statista: impedire lo sviluppo democratico, aprendo invece alla fase gravissima della crisi dei partiti e della loro corruzione).

Il rapido esaurimento, dopo l'assassinio di Moro, dell'esperienza del governo di unità nazionale rivelava la crisi del sistema politico, fondato su partiti non più capaci di dare concreta attuazione al programma dettato dai Costituenti. Si apriva una seconda fase di vita della nostra Costituzione, caratterizzata dai sintomi di una crisi sistemica, in grado di rendere fragile il tessuto costituzionale e di far emergere nuove forme di contrasto nella lettura della Carta del 1948, avviando a più riprese ipotesi di riforma.

#### **6. La proposta di revisione persevera nell'errore di ricorrere alle "grandi riforme" per risolvere la crisi del sistema**

Nel corso della presidenza Pertini (carismatico esponente della Resistenza e garante delle sue promesse), la Costituzione venne issata più volte come un argine alla frammentazione del sistema sociale; ma l'incapacità dei partiti (chiusi nella difesa autoreferente del loro potere) di affrontare con spirito solidale le nuove sfide, si risolse nel tentativo di attribuire la responsabilità della crisi all'insufficienza del sistema istituzionale ed a trovare nelle proposte di "grandi riforme" della Costituzione, l'alibi per giustificare l'incapacità di sviluppare in modo adeguato e tempestivo i necessari interventi di legislazione ordinaria.

Si apriva così il lungo dibattito sulla revisione della Costituzione, di cui si fece parte attiva – in modo inedito e fortemente criticabile – lo stesso Presidente della Repubblica Cossiga.

Il successo nelle elezioni del 1994 di una forza politica che tendeva ad accentuare il rapporto diretto tra corpo elettorale e governo, marginalizzando il ruolo del Parlamento e soffiando sul vento dell'antipolitica, apriva un pericoloso dibattito sull'attualità – non più sull'attuazione – della Costituzione del 1948.

La Costituzione tornava a dividere, contrapponendo chi ne rivendicava, difendendoli, i principi di libertà e solidarietà, rispetto a chi ne criticava le parti



progressive (rinverdendo slogan anacronistici – ma efficaci – come l’aggettivazione divisiva: “Costituzione dei comunisti”). Veniva suggerita la revisione non soltanto della seconda parte della Costituzione, ma si mettevano anche in discussione principi qualificanti della prima parte (non mancarono, accanto a critiche non larvate al sistema solidaristico, anche proposte di modifica dell’art. 1 e dell’art. 41 della Costituzione). Si apriva così una fase in cui, dalla “lotta per l’attuazione”, si passava alla “difesa della Costituzione”.

Il tentativo di superare la crisi istituzionale attraverso una profonda riforma della II parte della Costituzione (che venne ripreso, con grande ampiezza, dalla Commissione D’Alema / Berlusconi) costituiva una risposta inadeguata, dettata da esigenze politiche contingenti, che – proprio per tale suo carattere – fallì a seguito di una rottura legata alla conclusione della legislatura e alle relative contingenze elettorali.

Nelle successive legislature (dal 2006 al 2017) la Costituzione – che aveva già subito tentativi di riforma, nella sua seconda parte, che mettevano a dura prova la sua stessa legittimazione, diventa campo di scontro tra diverse concezioni del sistema democratico, con il conseguente deperimento della sua capacità di unire e di consolidare la coscienza civile dei cittadini.

Hanno indubbiamente diviso l’elettorato (e sono rimaste nella logica miope del nostro sistema politico) le due riforme costituzionali approvate dalla maggioranza del governo Berlusconi nel 2005 e del governo Renzi nel 2015. Al di là delle scelte, fortemente criticabili sul piano tecnico, presenti in ciascuna delle due proposte di revisione, risultarono gravi le modalità con cui in entrambi i casi si svolse la contesa referendaria.

La maggioranza governativa utilizzava le proposte di revisione, non tanto come ricerca di una nuova unità e di una nuova solidarietà nel perseguimento dei valori costituzionali; bensì come ultimo passaggio di un programma di legittimazione della propria egemonia nel sistema politico.

L’esito negativo, in entrambi i casi, del referendum ha evitato il rischio di un vero e proprio collasso della capacità della Costituzione di “unire” le forze politiche nel programma di progresso sociale disegnato dai Costituenti.

### **7. Si continua l’utilizzo contingente delle riforme costituzionali**

I dati elevati di partecipazione al voto referendario, nel 2006 e nel 2016, e le percentuali larghe, con cui i “no” sono stati espressi, possono costituire il sintomo di una forte e rinnovata fiducia nella Costituzione (“difesa” da riforme palingenetiche).

Ma il corpo elettorale ha giudicato negativamente le riforme anche perché proposte in modo strumentale, per rafforzare gli indirizzi politici contingenti, ed è quindi ragionevole ritenere che tali esiti siano stati piuttosto forti segnali di sfiducia – anch’essi contingenti – sulla maggioranza di governo che aveva

proposto la riforma e, più in generale, sulla capacità del sistema politico di rispondere ai bisogni della società.

Non c'è dubbio che le vicende complesse del sistema economico e finanziario globalizzato, e la necessità di farvi fronte con le conseguenti iniziative politiche da parte dei governi, non possono non incidere su aspetti essenziali del nostro sistema costituzionale (in questo senso si deve leggere riforme come l'introduzione – con la legge di revisione n. 1 del 2012 – nella nostra Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, nei termini definiti nel contesto europeo; così come l'inserimento in Costituzione – frutto dell'adesione al New Deal europeo – della tutela dell'ambiente nell'art. 9 e nell'art. 41 – con la legge di revisione n.1 del 2022). Ma nessuna revisione e nessun cambiamento può essere fertile se le forze politiche non ritrovano coerenza nello sviluppare i principi costituzionali del 1948.

Le sentenze della Corte costituzionale sulla illegittimità di sistemi elettorali che alteravano in modo sproporzionato e irragionevole il principio di rappresentanza e quello di tutela delle minoranze (n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017) hanno posto l'accento sul problema di fondo che sta attraversando il sistema democratico definito dalla nostra Costituzione: non si può prescindere dalla capacità di favorire le mediazioni politiche in Parlamento e di risolvere, nel dialogo tra le diverse concezioni e soluzioni, i problemi che la politica (come responsabile della gestione degli interessi collettivi) deve affrontare. Occorre recuperare la capacità di unità che i Costituenti avevano posto a fondamento del loro disegno.

### **8. Le vere radici della proposta di “premierato”**

La proposta del Governo Meloni, nonostante le dichiarazioni di non voler collegare l'eventuale decisione referendaria alle sorti del governo, si collocano in due degli elementi negativi di questo sviluppo del dibattito sulle riforme: sia nell'utilizzare la riforma costituzionale come strumento per affermare in modo permanente l'egemonia di una maggioranza contingente; sia nell'ancor più grave messa in evidenza della natura divisiva delle scelte costituenti rispetto a quella parte del Paese che non vi si è riconosciuta sin dall'inizio e che tendenzialmente intende porre una cesura tra la concezione democratica antifascista, pluralista e solidarista, della Carta costituzionale e una ideologia che solo per decenza viene definita “afascista”.

Non è un caso che il presidenzialismo e la ricerca di una legittimazione diretta, da parte del Capo del Governo, si colleghi ad una tradizione ideologica che ha le sue evidenti radici nella concezione autoritaria, di cui abbiamo avuto un esempio storico nel ventennio fascista e di cui troviamo esempi contemporanei, nei quali la ricerca della soluzione alle crisi sociali e geopolitiche, che attraversano l'intero sistema mondiale, si dirige verso una forte

verticalizzazione e personalizzazione della direzione politica, con la rinuncia (tipica delle soluzioni populiste) a promuovere la capacità di partecipazione e di controllo sociale da parte di una cittadinanza attiva.

### **9. La torsione in senso maggioritario del sistema elettorale ed i vizi della forma di governo regionale “neoparlamentare”**

La pericolosità della soluzione, cui si ispira la proposta del c.d. “premierato”, risulta aggravata dalla circostanza che negli ultimi decenni (a partire dalla crisi del sistema partitico degli anni 90, e in coincidenza con gli interventi istituzionali che sono seguiti alla vicenda di “Tangentopoli”), anche le forze di sinistra hanno contribuito a individuare soluzioni istituzionali caratterizzate da una torsione maggioritaria, non sufficientemente valutata nelle sue conseguenze.

Mi riferisco alla scelta effettuata nelle riforme elettorali del '93, a seguito dei referendum del movimento Segni, dai quali è scaturita l'individuazione del sistema di elezione diretta dei Sindaci (nel 1993) e dei Presidenti di Regione (a partire dalla riforma Tatarella del 1995 e alla legge di revisione costituzionale n. 1/1999).

Non è un caso che anche da alcune forze dell'opposizione si ritenga opportuna, con una leggerezza sul piano della cultura istituzionale che non è certo da apprezzare, la possibilità di adottare, con riferimento alla scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il metodo del “Sindaco d'Italia”.

L'errore che caratterizza quelle scelte istituzionali degli anni '90 si collega alla ingenua fiducia nella c.d. “ingegneria costituzionale” per garantire il superamento della crisi e aprire una fase di transizione in grado di superarla.

L'errore più grave da segnalare è da collegare al fatto che il sistema di elezione diretta dei Presidenti regionali era contestuale alla formazione dell'organismo rappresentativo, Consiglio Regionale (secondo la logica del “*simul stabunt simul cadent*”).

Tale soluzione ha indubbiamente portato a risultati di maggiore stabilità dei governi regionali (per quanto riguarda le statistiche sulle rispettive durate), ma ha portato gravi conseguenze sul piano del tessuto democratico e anche sulla natura e la qualità degli esiti di stabilità ottenuti.

La forma di governo regionale, che alcuni hanno definito neoparlamentare, ha dato luogo a quella verticalizzazione della politica e alla personalizzazione delle scelte elettorali che ha solo apparentemente rafforzato le capacità di direzione politica dei Presidenti.

La necessità di avere coalizioni ampie in entrata, al momento del voto, non ha evitato sia l'instabilità delle coalizioni nella fase successiva sia l'ulteriore frantumazione del sistema politico (è stata sottolineato come, all'assenza di autonomia dei consiglieri regionali sia conseguita la ricerca di spazi politici individuali, con la moltiplicazione dei gruppi unipersonali nei consigli e le adesioni

strumentali alla maggioranza del Presidente, secondo logiche di un trasformismo legato all'opportunità di fare sistema con il vincitore).

Si è di fatto verificata una umiliazione e una incapacità di azione autonoma dei Consigli regionali, subordinati nella loro stessa sopravvivenza alla volontà del Presidente della Giunta e incapaci quindi di effettuare sia una efficace funzione di controllo sull'attività dell'esecutivo regionale sia anche di elaborare un indirizzo legislativo autonomo ed innovatore, come nell'ambito regionale sarebbe stato auspicabile (non è un caso che appartiene a questa stagione istituzionale la situazione scandalosa dei comportamenti dei Consiglieri regionali, che ha dato luogo ad un ulteriore deterioramento del rapporto di fiducia fra elettori ed eletti in questi ambiti).

La conseguenza è stata una grave lesione del principio di rappresentanza (di cui costituiscono solo una prova eclatante della disattenzione delle forze politiche, le vicende relative alla abortita abrogazione delle Province, attualmente affidate a Presidenti e consiglieri non direttamente eletti dal corpo elettorale dell'ente locale territoriale).

In buona sostanza, in ciò anche aiutati dal mancato adeguamento dei sistemi amministrativi con i quali governare, i Presidenti delle Giunte regionali hanno assunto un ruolo che, sul piano dell'immagine e anche della capacità di interlocuzione con il Governo si è notevolmente rafforzato, ma che, sul piano della capacità di rappresentare ed esprimere le volontà autonome delle comunità territoriali regionali, sta dando risultati deludenti e contraddittori: il primo dei quali, la tendenza delle Regioni a essere schiacciate sul versante amministrativo, con una impropria sovrapposizione rispetto alle attività amministrative degli enti locali minori, e senza la capacità di coordinare e dirigere le più ampie comunità di vita territoriale di cui sono responsabili.

#### **10. L'errore di proporre il "Sindaco d'Italia"**

Il riferimento al modello del "Sindaco d'Italia" è comunque da considerare del tutto improprio per la soluzione della forma di governo a livello nazionale.

I sistemi di governo delle amministrazioni locali minori e delle Regioni sono posti in una posizione chiaramente diversa, come ha sottolineato con chiarezza anche la Corte costituzionale (che, nella sentenza n. 275/2014, ha ritenuto di non poter estendere i principi affermati con riferimento al sistema elettorale nazionale - nelle note sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 - alle scelte delle leggi elettorali per le amministrazioni locali: *"La normativa statale oggetto della richiamata sentenza n. 1 del 2014 riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria*

*legittimazione elettorale diretta. La legge statale, inoltre, disciplina un'elezione a turno unico, mentre quella regionale prevede il doppio turno, secondo il modello della disciplina elettorale del TUEL. La legge statale, infine, fa riferimento, per l'attribuzione del premio di maggioranza, ad una sorta di collegio unico nazionale, che ha dimensioni non comparabili a quelle dei Comuni regolati dalla legge regionale”).*

È, infatti, evidente la disomogeneità delle scelte riferite alla forma di governo locale rispetto a quella nazionale.

Le Regioni e gli enti locali hanno la responsabilità di gestire le “istituzioni del quotidiano”, nei limiti e secondo le indicazioni che vengono effettuate a livello dell'indirizzo politico nazionale dal Parlamento e dal Governo.

A tale livello risulta ancor più necessario che il sistema istituzionale non riduca gli spazi di dialogo politico tra governo e Parlamento e non riduca gli spazi delle opposizioni in tale dialogo.

La formula *simul stabunt simul cadent* non è coerente con l'esigenza di una rappresentanza in grado di veder partecipare alla formazione dell'indirizzo politico sia la maggioranza che l'opposizione nella dialettica parlamentare.

### **11. Il problema irrisolto del sistema elettorale per l'elezione diretta del Capo del Governo**

Nella sentenza n. 1/2014, la Corte costituzionale è stata chiara nel sanzionare come illegittima costituzionalmente la previsione di un irragionevole e sproporzionato sacrificio della rappresentatività dell'Assemblea parlamentare, affermando il principio che ogni premio di maggioranza del sistema elettorale può essere ottenuto soltanto se vi sia un livello adeguato di rappresentanza da parte delle forze che lo ottengono.

Su questo nodo essenziale, la riforma ha individuato come soluzione la necessità di assicurare alle liste ed ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto la maggioranza dei seggi in ciascuna Camera, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela della minoranza linguistica.

Ma le difficoltà di individuare un sistema elettorale idoneo e di esplicitarne le caratteristiche consente di mettere in evidenza i rischi che si corrono nell'affidare, ad una sola tornata elettorale (quale che sia il sistema prescelto, in unico o doppio turno), la decisione sul programma di governo e sulla individuazione del Presidente del Consiglio. Con l'aggravante che la contestualità dell'elezione del Presidente del Consiglio e delle due Camere è chiaramente destinata a definire (e congelare) la maggioranza assicurata al Presidente del Consiglio (come conferma la previsione secondo cui, ove sia necessario sostituire il Presidente eletto, l'incarico dovrà essere affidato solo ad un rappresentante eletto in collegamento con la sua maggioranza).

Va aggiunto come sia facile constatare che gli esiti elettorali sono manipolabili e falsificabili da tecniche di propaganda non adeguatamente controllabili.

Sul punto, non si può non sottolineare come gli stessi risultati dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio potranno essere facilmente oggetto di contestazioni. Con l'aggravante che non viene prevista alcuna modifica a una norma costituzionale che vede il nostro Paese arretrato rispetto alle democrazie contemporanee.

L'art. 66 della Costituzione, infatti, si limita ancora oggi ad affidare alle stesse Camere la convalida delle elezioni.

La riserva di convalida a favore delle Camere, che l'art. 66 esprime, secondo una antica espressione della democrazia parlamentare, non è controbilanciata dal diritto ad un giudice imparziale che possa verificare i risultati senza i condizionamenti della maggioranza che si è formata nella tornata elettorale: principio che risulta statuito sia dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sia nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e che è espresso anche in modo chiaro dall'art. 24 e dallo stesso art. 111 della nostra Costituzione.

Il vincitore avrà una maggioranza che potrà direttamente convalidare, senza alcun controllo imparziale, il risultato raggiunto.

## **12. La vera “ratio” della proposta di “premierato”**

In conclusione, si può ritenere evidente che la proposta di revisione corrisponde ad un progetto divisivo, in contrasto con lo spirito della Costituzione (e la sua ricerca dell'unità nella diversità, quale presupposto della coesione sociale). È una proposta che si collega ad una impostazione, in diretta polemica con il pluralismo istituzionale, il principio di tutela delle minoranze e il principio di partecipazione politica attiva dei cittadini, che i costituenti avevano affermato, inserendo il nostro sistema nei valori della civiltà occidentale espressi dalla Carta di San Francisco del 1945 e dalla Dichiarazione dei diritti umani del 1948.

Non vi sono dubbi che l'attuale sistema, così come viene attuato e vissuto nei vari livelli istituzionali, presenti delle difficoltà e delle necessità di riforme, anche incisive.

Ma la caratteristica della proposta governativa è quella di sanzionare e consolidare, anziché superare, i risultati negativi che purtroppo si possono verificare nel funzionamento del nostro sistema parlamentare.

Con il premierato si intende avallare le prassi, illegittime costituzionalmente, che caratterizzano la vita del nostro Parlamento.

Da un lato, la crisi del sistema di formazione delle leggi, che è un sistema analitico (approvazione articolo per articolo e votazione finale), in modo da consentire un dialogo costruttivo tra maggioranza e opposizione. Sistema che

viene smentito sia dalla prassi dei maxi emendamenti sia dalle vicende recenti, che vedono una maggioranza sprezzante dei principi fondamentali del parlamentarismo (come nel caso di una votazione ripetuta, perché sgradita alla maggioranza; come nel caso della presentazione di un documento di economia e finanza privo del quadro programmatico, e quindi privo di ogni riferimento per l'avvio del dibattito sulla legge di bilancio; come la scelta di rimandare in Commissione un progetto di legge già predisposto e pronto per la votazione - quello sul salario minimo; come l'utilizzo senza limiti né quantitativi né qualitativi della questione di fiducia per bloccare il dibattito; e ciò solo per fare gli esempi più evidenti della crisi del nostro Parlamento).

Del resto, la riforma del premierato è anche coerente, nella sua impostazione di fondo, con le proposte di riforma del sistema giudiziario (dato che la separazione delle carriere prelude ad un controllo politico sull'azione penale) e con la stessa riforma di attuazione dell'art. 116, III co., Cost. (che, così come è formulata, attribuisce all'esecutivo e non al Parlamento la delicata e decisiva definizione delle risorse e degli spazi di autonomia che è possibile differenziare tra regione e regione).

Si va verso una concentrazione del potere al livello dell'esecutivo, e quindi nella direzione opposta a quella che dovrebbe essere una prospettiva di riforma, diretta a dare attuazione ai principi costituzionali nella quotidiana vita sociale e istituzionale.

### **13. In che direzione andare**

Contrastare la proposta del Governo non significa ritenere che la forma di governo non necessiti dei correttivi che già i costituenti ritenevano opportuno prevedere, per rafforzare la capacità di stabilità dei governi e del potere di coordinamento e direzione affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri.

In questa direzione sono molte le proposte sulle quali è possibile discutere (una volta rimossa, in via pregiudiziale, la proposta di elezione diretta del Presidente del Consiglio). Personalmente condivido le ipotesi formulate recentemente dagli studiosi dell'associazione Astrid e ben sintetizzate nell'intervento di Enzo Cheli.

A mio avviso è particolarmente urgente rafforzare l'efficienza del sistema decisionale, attribuendo ruoli meglio definiti alla maggioranza ed all'opposizione in Parlamento: si tratta quindi di riformare i regolamenti parlamentari, individuando strumenti che garantiscano percorsi efficienti alle proposte del Governo, ma al tempo stesso portino lo statuto dell'opposizione a livelli di garanzia effettiva e non meramente formale.

Occorre rivalutare le caratteristiche democratiche del procedimento legislativo: non è ammissibile che la maggioranza venga vincolata dalle proposte governative attraverso il sistema della decretazione d'urgenza; che le deleghe

legislative siano costruite su principi e criteri direttivi del tutto evanescenti e generici; che si attui un sistema di deroghe (con la giustificazione della contingibilità e dell'urgenza) capaci di creare un circuito decisionale alternativo del tutto svincolato da ogni meccanismo di controllo adeguato di natura democratica; deve essere recuperato quel minimo di consapevolezza nelle decisioni, che è implicito nel principio dell'adeguata istruttoria conoscitiva prima di ogni decisione legislativa (art. 72, primo comma, Cost.).

Ma ancor prima occorre intervenire su alcune regole di fondo della politica, attraverso una rigorosa revisione delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, che consentano una più netta affermazione del principio della separazione dei poteri (in particolare della distinzione tra politica, economia e cultura, risolvendo in modo adeguato il nodo del conflitto di interessi).

La riforma da effettuare deve riguardare la stessa vita interna dei partiti e la loro legittimazione a partecipare ai procedimenti elettorali. Occorre avere il coraggio di sviluppare i principi dell'art. 49 della Costituzione, che impone non soltanto di impedire ai partiti di uscire dal ruolo che gli viene attribuito dalla Costituzione (la partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico nazionale non può significare l'occupazione delle sedi di gestione ed esercizio di tutti i poteri pubblici; ma suggerisce anche di superare la principale delle cause del comportamento prevaricante che si è verificato, e cioè l'assenza di garanzie in ordine al metodo democratico interno ai partiti).

La soluzione di questo tipo di problemi non può essere ricercata nell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Occorre rendere trasparenti e controllabili i finanziamenti (fornendo non solo fondi pubblici ma anche servizi) ed evitare i rischi di una politica affidata solo a chi abbia capacità economiche personali o possa utilizzare quelle di *lobby* influenti.

Occorre sviluppare riforme che rafforzino il principio di trasparenza, favorendo la coerenza e l'assenza di corruzione nell'attività amministrativa, con un'opera di verifica e controllo particolarmente ampia, che non può limitarsi alle mere esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica.

Anche nell'amministrazione occorre effettuare riforme che tendano a garantire il recupero del controllo democratico e su questo piano occorre sviluppare i principi del Titolo V sul sistema regionale e locale, in termini di efficienza e adeguatezza, con strumenti efficaci di coordinamento tra governo centrale e amministrazioni locali.

Manca infine, in ogni disegno riformatore fin qui ipotizzato, ogni tentativo coerente per superare il grave *deficit* di libertà di informazione presente nel sistema.

L'assenza di maturità democratica è il frutto di un'informazione e di una diffusione culturale che ha favorito la crisi dei valori essenziali di cittadinanza, di solidarietà ed accoglienza. È venuta meno la fiducia nel sistema collettivo,



che giustifica il contributo finanziario dei cittadini (il fisco); manca la confidenza nelle istituzioni che garantiscono la corretta gestione degli interessi pubblici (la pubblica amministrazione) e che fanno rispettare e garantire i diritti (la giustizia). Vi è ancor più una tendenza del sistema informativo a dare spazio e supporto a posizioni di inaccettabile violenza verbale (e talora materiale) nello svolgimento delle stesse attività parlamentari, senza che si faccia quadrato con livelli adeguati di indignazione. E questo dato è il risultato finale di un comportamento di inaccettabile acquiescenza al ruolo che ha potuto svolgere nel sistema – per più di un ventennio – un leader politico in posizione di evidente conflitto di interessi, cui si è consentito di acquisire consenso, con la forza del suo potere nel sistema dell'informazione, al di fuori di ogni rispetto per i principi fondamentali della nostra Costituzione.

La riforma proposta dall'attuale governo si pone in continuità con quell'esperienza (e ne ripropone alcune soluzioni) senza segnare alcuna cesura con la deriva plebiscitaria che quel leader ha imposto con la sua forza imprenditoriale e con il suo potere nei mezzi di informazione, favorendo le derive della democrazia e l'allontanarsi dei metodi e dei contenuti del dibattito politico dai principi di civiltà (che non per caso vediamo frequentemente vilipesi).

Una tendenza che non sarà certo superata – ma che dovrà essere contrastata – nel momento in cui la riforma (ove si giunga alla sua approvazione da parte dell'attuale maggioranza, senza raggiungere i due terzi di cui all'art. 138 C.) verrà sottoposta al giudizio del referendum oppositivo. Sarà necessario uno sforzo particolarmente intenso di informazione e discussione che superi l'indifferenza del corpo elettorale e riattivi i canali di partecipazione che costituiscono il nucleo portante della nostra democrazia.



LA PROPOSTA DI “PREMIERATO”:  
IN DUBBIO IL SUO CONTRASTO CON LA FORMA DI GOVERNO  
PARLAMENTARE, MA RICCA DI INCONGRUENZE E LACUNE

**M. CRISTINA GRISOLIA\***

**Sommario**

1. L’ avvio dell’iter parlamentare e le modifiche apportate alla proposta iniziale. – 2. L’influenza di tali modifiche sulla sua difettosa impostazione rispetto agli obiettivi proposti: a) la stabilità del Governo. – 3.b) Il rafforzamento del sistema democratico. Conclusioni.

\* già Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Firenze.

### **1. L’ avvio dell’ *iter* parlamentare e le modifiche apportate alla proposta iniziale**

La domanda che ci pone il titolo di questo incontro (il “premierato” è dentro o fuori la forma di governo parlamentare) è una domanda quasi retorica se rivolta a colleghi, quelli che oggi si riuniscono intorno a questo tavolo, fra i più critici del progetto di riforma costituzionale.

La domanda è tuttavia assai complessa e di non facile risposta a fronte della fluidità e molteplicità dei meccanismi che hanno dato vita al modello parlamentare.

Una cosa è comunque certa. Il progetto in esame, in qualunque modo lo si voglia classificare, richiede – almeno a guardare la sua formulazione attuale – un costo assai alto sugli equilibri istituzionali che fino ad ora hanno caratterizzato il sistema italiano.

In ogni caso, l’*iter* legislativo è appena iniziato e siamo ancora distanti dalla sua conclusione, che appare dagli esiti tuttora incerti.

Ad oggi, il Senato ha appena concluso i suoi lavori ed il disegno di legge costituzionale esce da questo primo esame – credo vada onestamente riconosciuto – decisamente migliorato; almeno a seguire la logica istituzionale che lo ispira. E cioè il rafforzamento del Governo e del ruolo del Presidente del consiglio.

Vero è che nonostante la limitatezza - o come spesso si è detto da parte del Governo - nonostante la natura “chirurgica” di questo ennesimo tentativo di riforma, forse mai prima d’ora si era assistito ad un avvio così confuso e problematico. Forse mai prima d’ora le forze politiche, sia di maggioranza che di opposizione, si erano presentate così divise a questo importante appuntamento.

E ciò con l’inevitabile effetto di dare vita ad un testo che, a dispetto delle numerose consultazioni che, su iniziativa della Ministra Casellati, lo avevano preceduto, si è come sappiamo subito esposto a non poche critiche ed obiezioni.

Quali le modifiche che sono state apportate.

- a. È stato introdotto un limite di mandato che esclude la rieleggibilità dopo due legislature (o tre se le prime due non hanno avuto una piena durata).
- b. Si è attribuito al Presidente del consiglio non solo il potere di nomina, ma anche di revoca dei ministri (mantenendo la formula della proposta al Capo dello Stato, che potrebbe far pensare a un qualche margine di intervento, secondo quella che è stata la prassi che si è sviluppata fino ad oggi).

- c. Si è eliminato l'inaccettabile riferimento in Costituzione ad un elevato premio di maggioranza senza prevedere una soglia minima di voti per la sua attribuzione.
- d. Si è elevato il numero degli scrutini dopo i quali il Presidente della Repubblica viene eletto a maggioranza assoluta e non qualificata.
- e. Si è introdotta, per la prima volta dopo tante discussioni ed incertezze, una elencazione degli atti presidenziali non soggetti a controfirma, che dovrebbe contribuire a fare chiarezza sull'esercizio di alcuni dei suoi più importanti poteri (la nomina del Presidente del consiglio, i messaggi alle Camere, il rinvio delle leggi, la nomina dei giudici costituzionali, il potere di grazia e di commutazione delle pene, l'indizione delle elezioni e del referendum).
- f. È stata eliminata la maggiore incongruenza che caratterizzava, sempre seguendo la logica istituzionale che ispira la proposta, le norme sul rapporto fiduciario e sullo scioglimento delle Camere. Ad oggi Il Capo dello Stato provvede allo scioglimento delle Camere in caso di revoca della fiducia da parte del Parlamento e, su proposta del Presidente del consiglio, a seguito delle sue dimissioni (termine a cui si è stato opportunamente tolto l'aggettivo "volontarie", che aveva fatto pensare alla possibilità che non potesse rientrarvi il caso in cui la crisi si fosse aperta per il voto negativo su un provvedimento in cui il Governo avesse posto la questione di fiducia).

Con queste modifiche, si sono, dunque, ricondotti al Presidente del consiglio poteri da sempre ritenuti essenziali ad una sua ipotetica centralità all'interno del Governo: la proposta di revoca, accanto alla proposta di nomina dei ministri e la decisione circa lo scioglimento delle Camere. Potere, lo scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato, che significativamente rimane soggetto a controfirma.

Uno scioglimento che il Presidente del consiglio, come inizialmente non era, può proporre entro sette giorni dalle sue dimissioni prima che il Presidente della Repubblica - come oggi recita l'art.7 del progetto - gli riconferisca l'incarico o lo proponga ad altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del consiglio.

Quello che è il potere più importante nella concitata dialettica tra maggioranza ed opposizione, il potere di scioglimento delle Camere, verrebbe dunque pienamente riconsegnato all'autonoma decisione del Presidente del consiglio eletto, quale fattore deterrente per risolvere le crisi politiche che si determinò durante la legislatura.

Un potere che, invece, nella prima formulazione, il Presidente eletto non avrebbe potuto esercitare in caso di crisi, aprendo la strada alla nomina da

parte del Capo dello Stato di quel secondo premier, che sarebbe stato, alla fine, più forte del primo in quanto solo lui in grado di portare alle elezioni.

Si è anche in qualche modo rafforzata la posizione del Capo dello Stato, aumentando le garanzie di autonomia e indipendenza dall'Esecutivo e dalla sua maggioranza parlamentare con l'aumento degli scrutini per il quorum a maggioranza assoluta necessario alla sua elezione e l'eliminazione della controfirma in riferimento a poteri di particolare rilievo.

## **2. L'ininfluenza di tali modifiche sulla sua difettosa impostazione rispetto agli obiettivi proposti: a) la stabilità del Governo**

Non voglio qui entrare nel merito di tali modifiche, né tanto meno discutere se si possano considerare realmente migliorative o no.

Molte cose ci sarebbero da dire – e molte sono state dette – a partire da quella inedita classificazione degli atti presidenziali che Fusaro, in un suo recente intervento apparso su Astrid, ha raccomandato all'attenzione dei costituzionalisti, dicendosi “sorpreso”, diciamo così, dell'inspiegabile silenzio con cui tale norma era stata introdotta.

Una norma che, con la sua classificazione, rimette senza dubbio in discussione l'intero sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo, aprendo la strada a nuove ipotesi interpretative.

Una norma che - va detto - da un lato, escludendo la controfirma per alcuni dei più importanti poteri presidenziali, renderebbe ora il Capo dello Stato non solo sostanzialmente ma anche formalmente libero di esercitarli.

Una norma che, allo stesso tempo, conservando la controfirma rispetto a quei poteri (quello di scioglimento delle Camere in primo luogo) che si vogliono ricondurre alla volontà del Governo, manterrebbe fermo, proprio in virtù della pluralità delle sottoscrizioni (quella che, da un lato, attesta la paternità dell'atto e quella che, dall'altro, ne attesta l'avvenuto controllo) un qualche vincolo formale (ma anche sostanziale?) a tutto vantaggio dell'organo presidenziale.

In ogni caso resta il fatto che, nonostante tali modifiche (vogliamo chiamarle miglioramenti?), risulta non intaccato e, se mai rafforzato, il “nocciolo duro” intorno al quale si avviluppa questo progetto. Il quale – Enzo Cheli ce lo ha detto tante volte – mette in tensione i nostri equilibri istituzionali per ottenere vantaggi del tutto indimostrati.

La garanzia di una maggiore stabilità di governo, in primo luogo, ottenuta attraverso l'elezione diretta del Presidente del consiglio e l'irrigidimento delle regole che guidano il rapporto fiduciario.

Il rafforzamento, poi, proprio con l'elezione diretta del Presidente del consiglio, del nostro sistema democratico, ponendo nelle mani dei cittadini la scelta, sottratta ai partiti, di chi deve governare.

Non centrato il primo obiettivo, che si tenta di raggiungere attraverso la ricerca di un forzato consolidamento del Governo, ottenuto – ce lo ha spiegato il Presidente della Corte nella sua relazione annuale – non attraverso la necessaria attribuzione di incisivi poteri per l’attuazione dell’indirizzo politico (oggi suppliti dall’anomalo ricorso alla decretazione d’urgenza, ai maxi emendamenti e alle reiterate questioni di fiducia), ma attraverso l’elezione diretta del Presidente del consiglio. La quale, calata in un sistema quale è il nostro, caratterizzato da un forte livello di frammentazione e divisione politica, finisce per privarlo di quei meccanismi di intermediazione e di ricomposizione degli equilibri che ne hanno fino ad oggi garantito il funzionamento.

Ciò che preoccupa, lo sappiamo, è soprattutto l’eccessivo indebolimento del ruolo giocato dal Capo dello Stato.

Un Capo dello Stato, che viene privato dei suoi poteri principali (quello di nomina del Governo e quello di scioglimento anticipato delle Camere); poteri esercitati con atti che passeranno da atti ampiamente discrezionali ad atti dovuti.

Ma soprattutto, un Capo dello Stato che, pur rimanendo titolare di tutte le sue attribuzioni, non potrà più esercitarle con uguale incisività ed efficacia. E ciò a fronte di un Presidente del consiglio che vanta un titolo di legittimazione ben più ampio di quello di cui esso gode (il primo eletto dal corpo elettorale, l’altro dalle Camere).

La scommessa che gioca il Governo è proprio quella di potere fare a meno della fondamentale funzione fino ad oggi esercitata dal Presidente della Repubblica, ricorrendo a meccanismi di razionalizzazione, i quali però sono calati nel sistema senza che si tenga conto delle sue complesse caratteristiche.

### **3.b) Il rafforzamento del sistema democratico. Conclusioni**

Ma queste sono cose ampiamente note; direi quasi inutili da ripetere: da sempre ribadite nel dibattito che si è sviluppato intorno a questa proposta.

La cosa, invece, alla quale non si è data uguale attenzione sono le molte carenze e contraddizioni che rendono irrealizzato anche il secondo obiettivo (potenziare il nostro sistema democratico, ponendo nelle mani dei cittadini la scelta di chi deve governarli). Un obiettivo che potremmo addirittura ritenere “aggirato” da una serie di disposizioni che danno ad esso solo una parvenza di risultato.

La questione riguarda naturalmente, e in via preliminare, la forte alea che pesa sull’elezione popolare del Presidente del consiglio dalla mancanza di una legge che ci spieghi quali saranno i meccanismi elettorali che garantiranno il reale rispetto della volontà popolare.

Una questione qui già ribadita, che non voglio o, meglio, non posso che sfiorare, non così esperta di sistemi elettorali.

Quello che piuttosto vorrei sottolineare sono proprio le contraddizioni, ma direi anche le molte lacune con le quali il Governo si è assunto questo obiettivo.

Il problema riguarda la norma, e precisamente l'art. 7 (già art.4) del progetto, che, nel disciplinare il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, prevedeva (e in parte prevede ancora) una serie di passaggi in grado di mettere in discussione la scelta operata dal corpo elettorale: mi riferisco alla possibilità di ricorrere ai c.d. “secondi tempi”, come gli ha definiti criticamente Gustavo Zagrebelsky nella sua audizione al Senato.

E cioè, da un lato, l'opportunità per il premier appena eletto che non abbia ottenuto la fiducia delle Camere, di ripresentarsi in Parlamento sulla base, evidentemente, di un nuovo programma.

Dall'altro, l'eventualità - secondo la prima versione del progetto - di una sua immediata sostituzione con un nuovo concorrente nel caso che permanga la sfiducia delle Camere o nel caso di cessazione della carica in corso di legislatura. Quest'ultimo ben in grado di insidiarne la posizione e, addirittura, dotato di maggior forza in quanto, a differenza del Presidente eletto dal corpo elettorale, in grado di minacciare la fine della legislatura.

La norma, lo abbiamo già detto, è stata modificata, dando a Presidente eletto una maggiore capacità di resistenza.

È invece rimasta del tutto invariata (e non mi risulta che sia stata mai messa in discussione durante il dibattito al Senato) la prima disposizione. La quale prevede, appunto, che il candidato premier appena eletto che non riceva la fiducia delle Camere, possa ripresentarsi per un nuovo voto.

Un voto che, evidentemente, egli potrebbe ottenere solo sulla base di nuovi e diversi accordi rispetto a quelli appena presi in campagna elettorale, accordi che gli consentano di superare l'imprevisto *impasse* seguito alla sua elezione. Tutto questo a pena di un immediato scioglimento delle Camere, che renderebbe sicuramente facili compromessi e adattamenti al programma, provocando però una improvvisa scissione tra il premier eletto dal corpo elettorale e il premier che ha appena ricevuto la fiducia delle Camere.

Si dirà che questo non è che un caso estremo di cattivo funzionamento del rapporto fiduciario, altrimenti difficilmente alterabile nella sua impostazione iniziale. Un caso che, tuttavia, mi pare significativo e che fino ad oggi mantiene intatta la sua ambiguità.

Ma non solo. I cittadini ai quali viene data la libertà di scegliere il Presidente del consiglio, rimangono, poi, privi – allo stesso modo di quanto accade oggi - di ogni reale potere di controllo sull'azione politica del Governo. E ciò almeno fino a nuove elezioni.

Manca in questo progetto, lo sappiamo, un qualsiasi riferimento a nuovi meccanismi istituzionali, capaci di sostituirsi agli ormai logori ed inefficaci



istituti di democrazia diretta, non in grado di rispondere alle legittime esigenze di un corpo sociale sempre più capace di aggregarsi e di far sentire la propria voce.

Si dirà, in questo caso, che l'operazione "chirurgica" voluta dal Governo non poteva permettere di considerare aspetti che, pur necessari, avrebbero eccessivamente ampliato i confini dell'intervento riformatore.

E tuttavia, nonostante ciò, nei molti dibattiti a cui ho assistito, non ho mai sentito un qualche richiamo alla necessità di soddisfare una esigenza così elementare. E ciò, devo dire, sia da parte dei rappresentanti della maggioranza sia da parte di quelli dell'opposizione.

Si direbbe che il problema più che rimandato sia stato piuttosto rimosso.

Una qualche riprova in questo senso mi pare si possa trarre da un non tanto lontano intervento di uno degli studiosi che più si sono schierati a favore del progetto governativo, Tommaso Frosini. Il quale, con il titolo significativo "Cosa serve per completare la riforma costituzionale" (Il Mattino, 2.4.24), ci ha spiegato le ragioni dell'intervento "chirurgico" del Governo, tutte tese ad evitare i falliti tentativi di una "grande riforma". Ma soprattutto l'autore ha messo in evidenza la necessità di completare la riforma con ulteriori immediati provvedimenti, volti a riallineare il sistema alla nuova logica istituzionale: la necessità, in primo luogo, di rivedere il nostro bicameralismo, dando più forza al Parlamento, oggi non in grado di far fronte alla maggiore centralità attribuita al Governo. L'improrogabile urgenza, poi, di modificare il titolo V, per una più razionale distribuzione delle competenze fra Stato e regioni, in grado di porre fine al "caos istituzione" - così lo ha definito - che caratterizza i rapporti tra centro e periferia.

Nessun riferimento, invece, alla problematica appena richiamata; quasi che l'elezione diretta del Presidente del consiglio completi di per sé ogni esigenza democratica, senza bisogno di ulteriori interventi.

Ma, come già detto, siamo ancora lontani dalla conclusione del lungo *iter* parlamentare.

Ad essere ottimisti, si può pensare ad una più incisiva ripresa del dibattito nel proseguo dell'*iter* parlamentare, che cambi le sorti del progetto.

Una proposta di compromesso, in grado di raccogliere maggiori consensi, è stata promossa da alcune associazioni (Libertà Eguale, Magna Carta, io Cambio, Riformismo § libertà) ed è stata sottoscritta da un consistente gruppo di intellettuali, fra cui Stefano Ceccanti, Niccolò Zanon, Carlo Fusaro.

Se però nulla cambierà, l'unico rimedio sarà il referendum confermativo, che rimetterà in discussione la scelta parlamentare. Un referendum non certo facile da affrontare per la difficoltà di spiegare, con la necessaria semplicità, tutte le incongruenze di una riforma che solo apparentemente risolve i nostri problemi, proprio dando maggior forza alla volontà popolare.

Se il progetto che passerà sarà fuori o dentro gli schemi della forma di governo parlamentare, come ho già detto, non so dirlo. Certo è che sarà molto difficile impedirne l’approvazione.