

Una riforma senza respiro

>>>> **Marco Plutino**

Nella seduta del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023, è stato approvato un disegno di legge costituzionale con cui l'Esecutivo assume l'iniziativa in merito ad una revisione della nostra forma di governo con l'obiettivo dichiarato di rafforzare la stabilità, intesa come durata e come capacità di azione, dei Governi, al fine – sempre secondo le dichiarazioni – di valorizzando il ruolo del corpo elettorale e quindi rafforzare la legittimazione del sistema democratico-rappresentativo.

Tale d.d.l. è stato incardinato in Parlamento al Senato della Repubblica, a firma di Meloni e Casellati (A.S. 935), con un titolo che guarda alle necessità comunicative in occasione di un più che probabile referendum costituzionale: “Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione 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”. Converrà innanzitutto descrivere pianamente e in sintesi, tali previsioni in quanto si tratta dell'unico testo ufficiale. Il nucleo centrale del progetto sta nell'elezione diretta e popolare del Presidente del Consiglio. Tale elezione si svolgerà contestualmente e con unica scheda insieme all'elezione dei parlamentari. Si prevede altresì che egli risulti eletto nella Camera per la quale si è candidato e quindi, indirettamente, che sia necessariamente un parlamentare (come, vedremo, anche il suo eventuale successore nella legislatura).

Se è vero che l'elezione diretta comporta la necessità di spe-

cificare la durata massima del mandato, va notato che non viene indicato un limite allo svolgimento dei mandati consecutivi. Si prevede altresì il rinvio ad *una* legge che assegni un premio di maggioranza a livello nazionale tale da garantire per ciascuna camera il 55 per cento dei seggi alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri, e quindi viene inserito un vincolo di una legge “a premio”, che viene anche quantificato, con il riferimento ulteriore al rispetto di un principio di rappresentatività quale (implicito) limite. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio non lo esime dal dover richiedere la fiducia insieme al suo governo, entro dieci giorni dalla formazione. In caso di respingimento, è prevista una seconda possibilità con il Presidente della Repubblica che “gli rinnova l'incarico” di formare un Governo, evidentemente dopo gli opportuni compromessi e, in caso di nuovo voto negativo, si procederà a scioglimento delle camere. Qui sopraggiunge un'arzigogolata serie di disposizioni concatenate e che prevede (e, possiamo già dire, prevedeva, anche se non sappiamo bene cosa ci sarà al loro posto) che in caso di “cessazione” dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica dovrà “conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia”. Infine si prevede che “qualora il Governo così nominato non

ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere". In altre parole, e qui si sono appuntate numerose critiche, sia in caso di mancata fiducia del Presidente eletto, sia in caso di sua "cessazione" gli subentri un parlamentare di maggioranza con scioglimento delle camere da parte del Capo dello Stato sia quando questi non ottenga a sua volta la fiducia, sia negli altri casi di "cessazione", quindi sfiducia, dimissioni ed altro. Infine si prevede, piuttosto laterale rispetto alle altre previsioni, l'eliminazione *pro futuro* dei senatori a vita di nomina presidenziale, riconducendo l'intera rappresentanza parlamentare a logiche partitiche, ritenute più governabili o quantomeno prevedibili. La revisione entrerebbe in vigore nella legislatura successiva.

Limitiamoci a qualche considerazione esclusivamente con riferimento a previsioni, e sono poche, che attualmente non vengono messe in discussione, per non dire che sono sicuramente destinate ad essere eliminate o profondamente riscritte. In particolare, appare davvero singolare la previsione dello scioglimento delle camere per doppia mancata fiducia iniziale, se si considera che il Presidente del Consiglio incaricato e nominato è eletto contestualmente con le camere e corredato di una maggioranza. Evidentemente è il caso di una rottura del patto di coalizione attorno alla formazione del governo o al suo programma.

Consideriamo ora le modifiche probabili che saranno apportate al testo, allo stato risultanti da una pre-intesa interna alla maggioranza (da sottoporre ai leader) maturata proprio alla vigilia della consegna dell'articolo, dal momento che tali ipotesi di modifica si prospettano come molto incisive. Va precisato tuttavia che non esiste al momento un testo scritto circolante, per quanto in teoria l'intesa debba solo essere approvata dai leader della coalizione di maggioranza, e che i resoconti giornalistici sono confusi e contraddittori, probabilmente sia per difetti inerenti alle formulazioni che di confusioni concettuali e proiezioni di aspettative personali o di partito all'atto di riportarle ai giornalisti, e forse anche per qualche refuso o incomprensione nel trasferirle da questi ultimi ai lettori.

Partiamo pertanto dalle modifiche che sono abbastanza acclamate, per poi passare alle questioni aperte o più problematiche. In primo luogo, viene posto un limite ai mandati su modello dei comuni al di sopra dei 15mila abitanti (ovvero due mandati consecutivi, a cui si può aggiungere un terzo se uno dei precedenti non ha superato la metà della legislatura). Un'altra modifica probabile è la decisione di recedere dalla costituzionalizzazione di una parte della formula elettorale, in quanto non viene più quantificato il premio di maggioranza, mentre

verrebbero previste norme di principio con rinvio alla legge (anzi, alle leggi, perché si prende atto che anche se il Presidente viene eletto su unica scheda con le camere, i sistemi elettorali sono due). Non appare in discussione neanche l'abolizione dei (poveri, viene da aggiungere) senatori a vita.

La revisione intende dar luogo a interventi limitati, univocamente volti a rafforzare la figura del Presidente del Consiglio e la sua maggioranza, ma inevitabilmente finisce per toccare un quadro molto più ampio

Tutto il resto non solo è discusso, ma appare in alto mare. Sicuramente la previsione di un subentro generalizzato di un parlamentare di maggioranza al Presidente eletto dovrebbe sparire. E' a questo punto che si scontrano due visioni, quella della di Fdi, volta a far coincidere il Presidente eletto con un governo di legislatura, e quindi prevedere uno scioglimento delle camere (il Capo dello Stato nelle recenti modifiche viene privato del potere di poterne sciogliere solo una) in ogni caso di venir meno del Presidente o mancanza di fiducia al governo, e quella della Lega, che intende ampliare il più possibile il principio che la legislatura va salvata, estendendo le ipotesi di un nuovo governo guidato da una figura non eletta come Presidente del Consiglio ma comunque parlamentare di maggioranza. Il braccio di ferro è ancora in corso ma si può dire che la stramba figura di un Presidente non eletto con più poteri, che subentra a uno eletto direttamente va in soffitta, se non altro perché viene eliminata la previsione che il suo governo è necessariamente l'ultimo della legislatura.

A questo punto va detto che l'assenza di un testo e i resoconti dei cronisti parlamentari variano di non poco, e inizialmente estremamente diversificati e contraddittori, giorno dopo giorno si stanno gradualmente uniformando, per cui non esplicheremo ad esempio soluzioni assurde, chiaramente frutto di confusioni dei riformatori e di refusi, eppure tante volte ribadite, come il subentro del Presidente del Consiglio morto, o decaduto, o con impedimento permanente ... a se stesso.

Appare invece piuttosto chiaro che i riformatori stanno provando, con grandi difficoltà, a distinguere i casi in cui il Presidente è "cessato" (formula testuale) ipotesi per ipotesi, senza averne adeguati schemi categoriali. Le ipotesi sono la questione di fiducia respinta, la mozione motivata di sfiducia e le "dimissioni volontarie", oltre alle citate condizioni in cui viene meno per ragioni non politiche come la morte, l'impedimento, la decadenza.

A proposito delle “dimissioni volontarie”, infatti, è probabile che si intenda far riferimento alle classiche crisi extraparlamentari volte ad evitare, anticipandolo, un voto di sfiducia, comprendendo i casi di impopolarità di un Presidente costretto a cedere la mano (come Berlusconi nel 2011) e non, come parrebbe, di dimissioni per motivi personali, che pure sono non connotate politicamente come le altre ipotesi (morte, etc.) a cui vengono puntualmente accostate nei resoconti.

Il punto è delicato, perché secondo i riformatori (e qui c'è lo zampino mefistofelico di Calderoli, nel separare e disciplinare in modo diverso due casi di crisi parlamentari) questo gruppo di ipotesi darebbe luogo ad altrettanti casi nei quali il Presidente del Consiglio non può chiedere lo scioglimento delle Camere. Ora, ciò è ovvio per il caso di morte, decadenza, impedimento, ma non lo è affatto per “dimissioni volontarie” comunque siano intese: e se per esse si intendessero, in particolare, le crisi extraparlamentari, si tratterebbe di un'importante deroga all'operare della clausola *simul...simul*, con cui Presidente eletto e Camere vanno giù insieme. Si consideri che è proprio il caso della crisi extraparlamentare sulla carta ad essere il meno problematico per affidare al Presidente eletto il potere, diretto o indiretto, di scioglimento, in quanto manca un voto che faccia emergere la crisi e quindi il Presidente appare pienamente legittimato sul piano politico (e giuridico).

Il collegamento materiale tra la riforma
e la legge elettorale è un punto delicato,
e potenzialmente sindacabile

Invece, contraddittoriamente (almeno rispetto a quanto detto), in caso di mozione di sfiducia motivata da parte di una o di entrambe le Camere (mozione che qualche volta erroneamente appare indicata come “individuale”, mentre la fiducia resta collegiale), viene dato al Presidente eletto la possibilità di chiedere, e ottenere, in alternativa alle dimissioni, lo scioglimento delle Camere. Ciò è abbastanza singolare per un caso di crisi parlamentare (peraltro mai avvenuta). È possibile che i riformatori vogliano riprendere in funzione anti-ribaltone, la formula tedesca dell'art. 68 della Legge Fondamentare, che però consente esattamente al Bundesrat di reagire alla richiesta del Cancelliere di sciogliere le camere dopo essere stato sfiduciato, prolungando la vita della legislatura mediante l'insediamento di un governo diverso, con maggioranza analoga o anche molto differente. Neanche mancano, tra i resoconti, ricostruzioni diverse, ma quella indicata è (ormai) la più cor-

rente. E sempre i resoconti affermano che non sarebbe invece disciplinato il caso, ugualmente riferibile ad una crisi parlamentare, del governo che non ottiene un voto favorevole alla questione di fiducia, la quale resta, non bisogna dimenticarlo, di gran lunga la situazione più pericolosa per la vita di un governo, sia alla luce dei precedenti, sia alla luce della frequenza con cui le questioni di fiducia vengono poste per i vantaggi indiretti che offrono sul piano procedurale. Qui davvero si può insinuare l'iniziativa di “franchi tiratori”, per aprire a governi a legittimazione parlamentare ancorché nel perimetro della maggioranza “uscita” dalle urne.

Come si vede è problematico e irrisolto il cuore del meccanismo, cioè le soluzioni in ragioni delle varie dinamiche parlamentari. Non meno problematica è la portata dell'intervento che, pur nell'intento di accogliere un diffuso rilievo degli studiosi auditi, rinuncia a prevedere e quantificare il premio di maggioranza, e ciò sia per la fattura tecnica della norma ipotizzata, sia per la questione del limite minimo del premio (che resta irrisolto, ed è stato oggetto in passato di una declaratoria di incostituzionalità), sia con riferimento alla questione, molto delicata, di una eventuale legge a doppio turno o monoturno, sia, infine, con riferimento all'eccessivo vincolo che viene posto con la previsione di una legge “a premio” rispetto ad ipotesi alternative capaci di bilanciare governabilità e rappresentatività con tecniche producenti disproporzionalità in forme meno discutibili. Per quanto attiene, poi, all'introduzione di un potere di nomina e revoca dei ministri, esso andrebbe configurato in modo accorto e con coerenza alle soluzioni prescelte, fermo restando la scarsa funzionalità dell'istituto in governo coalizionali.

La revisione intende dar luogo a interventi limitati, univocamente volti a rafforzare la figura del Presidente del Consiglio e la sua maggioranza, ma inevitabilmente finisce per toccare un quadro molto più ampio. In particolare, le attribuzioni del Capo dello Stato come risolutore delle crisi vengono ridotte a casi liminari e gli viene tolto il potere di nomina dei senatori a vita. Coerentemente con questo approccio, il meccanismo costituzionale della forma di governo viene irrigidito. L'elezione diretta viene introdotta con modalità significativamente diverse da quelle realizzatesi nell'unico caso a livello nazionale in Israele nel 1996 e, sul piano ingegneristico e forse anche costituzionalistico, meno corrette (elezione contestuale con il parlamento su unica scheda, possibilità che un Presidente non elettivo succeda a uno elettivo). Il subentro di una figura non direttamente eletta suscita riserve (Sartori lo ha sempre considerato un non senso modellistico) ma in realtà è proprio l'elezione diretta ad essere discutibile, e non a caso non praticata a livello comparato, perché, per il resto, appare normale ripristinare forme di flessibilità che ridiano spazio a

dinamiche parlamentari, e che comunque troverebbero il modo di farsi strada. In ogni modo, l'intervento di rafforzamento del Presidente e della sua maggioranza non viene bilanciato con alcun rafforzamento delle camere, fortemente incise nella funzionalità dalla riduzione del numero dei parlamentari, né viene toccato il delicato tasto del sistema delle fonti tra governo e parlamento e della qualità della normazione, ormai totalmente fuori controllo. Ci si limita ad offrire una legittimazione diretta al solo Presidente del Consiglio e a rafforzare notevolmente il "governo in parlamento" sul piano delle dinamiche fiduciarie e politiche, senza peraltro poter scongiurare, nelle formulazioni attuali e in quelle oggetto di attuale valutazione, imboscate e repentine cadute.

La riforma continua ad apparire senza respiro e spesso senza criterio, ritagliata assurdamente su esigenze del momento di qualche leader. Perfino la riforma Berlusconi del 2005, nella sua pericolosità, era in qualche modo inserita in una più complessiva riflessione istituzionale e culturale. Qui siamo all'estemporaneo con qualche punta di schizofrenia. Fa capolino il desiderio di limitare l'intervento a qualche ritocco minimale ma qualificante, però gli effetti appaiono assai incertamente prevedibili in termini di resa, sia per l'assenza di precedenti che per l'oscurità delle soluzioni. Perfino una previsione lineare, come la eliminazione dei senatori a vita, gratuita per la sua marginalità in termini di beneficio sul piano della forma di governo, sul piano simbolico e dei principi fondanti della Costituzione, appare un rimedio punitivo e un chiaro segnale regressivo sul piano culturale (in particolare su quello dei rapporti della politica con la memoria e con la scienza).

Il collegamento materiale tra la riforma e la legge elettorale è un punto delicato, e potenzialmente sindacabile. Tralasciando, almeno per ora, lo scenario di una revisione integralmente e complessivamente incostituzionale, perché espressione di un modello non compatibile con il principio democratico, v'è il più concreto rischio, soprattutto se passassero certe formulazioni, che la revisione integri alcuni aspetti di dubbia costituzionalità per contrasto con principi costituzionali supremi (per quanto mai semplice da far valere). Il giudizio non può essere dato oggi. Con pochi ritocchi fatti con criterio si potrebbe fare una revisione di limitata utilità, una inutile e dannosa, o una revisione con gravi tratti di incostituzionalità.

Su un piano più generale, giriamo da decenni attorno allo stesso punto, sempre rimodulato e, ormai, oltremodo banalizzato nel collasso di culture, competenze e forse anche di risorse etiche (vedi vicende dei mandati locali e regionali...): si introducono rigidità che costringono il dispiegamento delle dinamiche parlamentari entro corpetti troppo stretti con mortificazione del principio della legittimazione parlamentare e del ruolo, prezioso, del Capo dello Stato. Si rinuncia alle ra-



zionalizzazioni davvero utili, a partire da una riforma legislativa dei partiti, passando per una profonda revisione della disciplina delle fonti, e giungendo ad una rimodulazione del bicameralismo. Si rasenta invece il patetico, oltre che una forma di irragionevolezza, nei riferimenti alla cristallizzazione dell'indirizzo politico e programmatico attraverso i vari governi della legislatura, che appare disfunzionale, e facilmente condurrebbe, davanti all'imporsi del principio di realtà, a distorsioni e torsioni, con ulteriore delegittimazione di una classe politica che senza grandi distinzioni ormai vive alla giornata.