



MARIA AGOSTINA CABIDDU*

AUDIZIONE PRESSO LA I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE C. 1354 COST. BOSCHI E C. 1921 COST. GOVERNO DEL 16 LUGLIO 2024**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'etichetta: l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. – 3. ... e il prodotto: quale democrazia? – 4. Il *de profundis* del parlamentarismo. - 5. Il rafforzamento della stabilità del governo. – 6. Per un pugno di dollari: la neutralizzazione del Presidente della Repubblica e l'abolizione della nomina dei senatori a vita. - 7. La costituzionalizzazione del premio e il carisma del capo.

1. Premessa

Come molti di Loro sanno, martedì 18 giugno, mentre il Senato approvava in prima lettura il ddl oggetto della presente audizione, Agenzie e quotidiani pubblicavano il testo di un appello, sottoscritto da oltre 200 costituzionalisti, che invitava a condividere le preoccupazioni autorevolmente espresse al riguardo dalla senatrice a vita Liliana Segre nel suo discorso al Senato del 14 maggio scorso. Come la senatrice, anche quei duecento costituzionalisti, cui vanno sommati coloro che pur non avendo sottoscritto l'appello, hanno tuttavia in diversi modi – ivi comprese le audizioni parlamentari – manifestato la loro contrarietà alla proposta, non possono e non vogliono tacere ed è appena il caso di osservare che è la prima volta che la stragrande maggioranza dei “professionisti” del diritto costituzionale si schiera – superando le eventuali divisioni di ispirazione o di appartenenza politica - a difesa della Costituzione, dei suoi fragili equilibri, dei suoi principi fondanti (parlamentarismo, separazione dei poteri, libertà, personalità ed eguaglianza del voto, etc.). Del pari, è appena il caso di osservare che proprio la differenza di orientamenti politici dei sottoscrittori è la miglior prova del carattere squisitamente tecnico e non ideologico dell'appello, che non può essere ridotto a un aprioristico no a qualunque riforma ma si oppone – questo sì e con fermezza – a quello che è stato

* Professoressa ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico – Politecnico di Milano.

** Testo pervenuto alla Redazione il 9 settembre 2024.

autorevolmente definito un vero e proprio snaturamento della Costituzione, nella sua complessità, dato che non ci si ferma al mutamento radicale della forma di governo – da democrazia parlamentare a democrazia di investitura, in radicale contrasto con l'art. 1 della Costituzione che vuole una sovranità popolare esercitata e non delegata – ma si accompagna al “riordino” della magistratura (rectius: delle magistrature, essendo toccate dalla furia riformatrice anche le magistrature speciali, a cominciare da quella contabile) e allo stravolgimento della forma di stato, con l'autonomia differenziata... linee di riforma contraddittorie al proprio interno e reciprocamente (premierato e autonomia differenziata non possono stare nella stessa frase: se rafforzi il governo centrale non puoi sostenere l'autonomia) e tuttavia tenute insieme, oltre che dall'evidente “patto” politico fra le diverse anime della maggioranza che sostiene il governo, dal punto di vista giuridico – che è quello che qui interessa –, dal filo rosso della concentrazione del potere nelle mani degli esecutivi (nazionale e regionali) e dall'assoggettamento al controllo degli stessi esecutivi di ogni altro potere (legislativo, giudiziario, di garanzia): per questo anche i sottoscrittori dell'appello non vogliono e non possono tacere.

2. L'etichetta: l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri

L'intitolazione della legge “Modifiche alla parte seconda 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” – significativamente cambiata rispetto a quella originaria –, risulta, come spesso accade con le etichette, particolarmente accattivante e sembra rivolgersi direttamente all'elettore anche nella prospettiva di un eventuale referendum, quasi a prefigurare il quesito: chi non vorrebbe scegliere da chi essere governato; chi preferirebbe un governo debole a uno forte; chi non vorrebbe eliminare gli sprechi?

Come ogni domanda suggestiva, il titolo scommette sulla scarsa propensione dei più ad analizzare quanto viene proposto per preferire le scorciatoie che permettono di ottenere dei giudizi pronti all'uso, lavorando sulla percezione piuttosto che sulla corretta informazione dell'elettore/cliente; eppure, come afferma la Suprema Corte, occupandosi di un caso di frode in commercio, «una etichettatura che non fornisce informazioni adeguate, precise e corrette sulle caratteristiche del bene acquistato sicuramente truffa il consumatore e svaluta, squalifica e sviscola le qualità del prodotto. Occorre, invece, che sia garantita la libertà di ognuno di individuare, tra la molteplicità di prodotti che il mercato offre, quello che, previa attenta e consapevole valutazione, soddisfa maggiormente i propri gusti o le proprie aspettative»¹ ed è appena il caso di osservare che, se questo vale, a tutela del consumatore, per il commercio dei pistacchi di Bronte, a maggior ragione dovrebbe valere quando a dover essere tutelato è l'elettore al quale si comunicano i programmi politici e, più ancora, quando si mette mano alla Costituzione.

¹ Cass. pen., sez. III, n. 19093/2013.

3... e il prodotto: quale democrazia?

Dunque, a leggere l'etichetta, il primo ingrediente del d.d.l. è quello della legittimazione diretta del capo del Governo, che si precisa² essere democratica, suggerendo, da un lato, che l'attuale formula (rappresentativa) forse propriamente democratica non è e, dall'altro, che sarebbe ora di chiudere il cerchio della disintermediazione: i partiti, con buona pace dell'art. 49 della Costituzione – e, a maggior ragione, gli altri corpi intermedi -, non servono (più) e, anzi, forse sono proprio questi la causa dell'ormai siderale distanza fra governanti e governati, dimostrata anche dal progressivo crescere dell'astensione. All'evidenza, una semplificazione, che cavalca spregiudicatamente il processo di delegittimazione della “casta”³, che ha investito inizialmente i politici, quindi le strutture di partito e gli organi della rappresentanza, fino a toccare, più in generale, tutti gli apparati istituzionali.

Peraltro, lasciando da parte i messaggi subliminali, per provare ad analizzare quel che invece direttamente si comunica, sarebbe innanzitutto necessario precisare a quale dei molti possibili significati ci si riferisce quando si usa il termine “democrazia”⁴. Certamente, la proposta di cui si discute non può essere ascritta alla categoria dell'autogoverno⁵ e/o della democrazia diretta, che, secondo i classici, è la vera democrazia⁶ ma che, per essere tale, è esercitata dal “popolo adunato”, cioè chiamato a “deliberare sulla piazza pubblica”, tanto che la legge non approvata dal “popolo in persona” deve ritenersi nulla⁷.

Non è, verosimilmente, a questo tipo di democrazia che fa riferimento il testo in esame: la democrazia dei consigli, il tesoro perduto della tradizione rivoluzionaria⁸, infatti, non è e non può essere compatibile con le società complesse, dove ogni forma di governo e ogni tecnica di decisione comportano tempo e conoscenze e dunque non possono fare a meno dalla rappresentanza ed esigono *necessariamente* il filtro del sistema dell'informazione (ivi compreso, naturalmente, il web), dei gruppi organizzati, dei movimenti e, ovviamente, dei partiti⁹: sono questi, ultimi, infatti, per tacer d'altro, che dispongono dell'agenda politica

² V. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 del 3 novembre u.s., secondo cui il d.d.l. n. 935 “*introduce un meccanismo di legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio dei ministri...*”

³ Secondo la terminologia ormai invalsa dopo il successo dell'inchiesta di G.A. STELLA – S. RIZZO, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli, 2007.

⁴ Sulla polisemia del termine, v. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori Riuniti, 1991.

⁵ Il fascino - o, se si vuole, l'inganno - della democrazia diretta come autogoverno riposa sull'assunto della capacità di ciascuno di sapere (fare), meglio di chiunque altro, ciò che è bene per sé. Che si tratti di un'ipotesi indimostrata e indimostrabile lo avevano capito, verosimilmente, gli antichi greci, che, significativamente, dando il nome all'invenzione, non ricorsero alla radice ἀρχή, il governo - che invece si ritrova in parole come monarchia, anarchia, etc. - ma a Κράτος, il potere, che, di per sé, non esige - per chi lo detiene - alcuna giustificazione.

⁶ La “*pure democracy*” di Madison, che Sieyès definiva, a sua volta, come “*véritable démocratie*”, secondo cui quell'esercizio “diretto” della sovranità si risolveva “nel deliberare sulla piazza pubblica”, in assenza - per un verso - di significativi intermediari che si frapponessero fra il decisore e la decisione mentre il “*concours médial*”, invece, “*désigne le gouvernement représentatif*”. Pertanto, “*la différence entre ces deux systèmes politiques est énorme*”.

⁷ Secondo il pensiero del teorico della democrazia diretta, J.J. Rousseau, in questo non dissimile dal suo principale critico B. Constant.

⁸ Così, H. ARENDT, *On Revolution*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1983, 247 ss.

⁹ V. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Padova, CEDAM, 1957, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale*

(solo in minima parte determinata dal basso); chiedono il voto per ottenere un mandato; si fanno interpreti della volontà popolare, la manipolano e la adattano, costruendo o inseguendo il consenso.

Insomma, la sovrapposizione tra elezione del Presidente del Consiglio e democrazia diretta è, più che un'illusione ottica, un buon esempio di inganno teorico, sicché, per un'elementare esigenza di pulizia concettuale, l'affermazione secondo cui si intenderebbe sostituire all'attuale "partitocrazia" (sarebbe più corretto dire: democrazia rappresentativa) una democrazia diretta (più propriamente: immediata), dev'essere bandita, per la semplice ragione che questa non appartiene alla dimensione del reale: un sogno o un incubo¹⁰, comunque irrealizzabile negli attuali contesti sociali e politici; si badi, non solo e non tanto per ragioni logistiche, che ben potrebbero essere superate dall'affermarsi in ogni ambito degli strumenti digitali (piazze virtuali in luogo di agorà fisiche), bensì per ragioni di ordine teorico, posto che la democrazia, quale oggi la intendiamo, non può essere ridotta alla mera conta dei voti, né la vita delle istituzioni può trascorrere nel continuo interpellato del corpo elettorale¹¹.

Dunque, per chiudere su questo primo punto, si può dire che le due proposte all'esame del Parlamento in nessun modo attribuiranno o restituiranno al popolo il potere quanto piuttosto glielo sottrarranno, limitando al momento del voto l'esercizio di partecipazione alla determinazione della politica nazionale: una concezione riduzionistica della democrazia, che si sostanzia e si esaurisce nel momento dell'investitura plebiscitaria del Capo, chiamato a governare per cinque anni senza che neanche il rappresentante, tanto meno i rappresentati, possano interferire, se non a costo di pregiudicare la stabilità del governo e con essa, immediatamente (nel caso della proposta 1354) o, in modo più bizzarramente articolato (ddl 1921), anche quella del Parlamento.

Muovendosi nel solco della retorica del "sindaco d'Italia" e del "bisogna sapere la sera stessa delle elezioni chi governerà per i successivi cinque anni" – le due proposte mirano insomma a convincere (*rectius*: costringere) il demos a far le cose per bene, compiendo il gesto rivoluzionario senza rompere neppure un vetro. Qualche articolo e la vecchia Costituzione non sarà più la stessa: basta legare – e qui sta il nucleo di entrambe le proposte e, in particolare, di quella governativa – le sorti del Parlamento a quelle del Governo (fine della forma di governo parlamentare) e togliere al Presidente della Repubblica il potere – che qualcuno non esita a definire abusivo - di individuare in Parlamento altre possibili maggioranze.

Al fondo, una concezione, già declinata, in una prosa più elegante, da un giurista, esteta reazionario, incline al sacro e affascinato dai gesti carismatici, secondo il quale lo Stato governativo è provvisto, più che di un *ethos*, di un *pathos*, che, ponendo «termine alle dispute avvocatistiche che accompagnano lo Stato giurisdizionale e alle discussioni senza fine dello

repubblicana. Raccolta di scritti, Milano, Giuffrè, 1972, p. 372-373; nonché N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, ora in ID., *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, p. 426-428.

¹⁰ V. F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, Einaudi, 2020.

¹¹ Sotto questo profilo, il rinvio obbligato a N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.

Stato legislativo parlamentare» riconosce «un valore giuridico positivo al decisionismo della disposizione prontamente eseguibile. Qui vale il detto: “il meglio al mondo è un comando”»¹²... questo si chiama parlar chiaro!

4. Il *de profundis* del parlamentarismo

Insomma, sembra piuttosto evidente che l’obiettivo cui guardano sia il ddl del governo che la proposta n. 1354 non sia quello dichiarato di restituire lo scettro al sovrano quanto piuttosto quello di cancellare il modello rappresentativo-partecipativo di democrazia, quale oggi conosciuto, sul presupposto della sua inadeguatezza rispetto alle esigenze del tempo presente. Sul che (sul problema) - si badi - si può persino concordare, stante il perdurare della crisi che da decenni attanaglia il sistema e, in particolare i rapporti fra Parlamento e Governo. Tuttavia, altro è rilevare il malessere o, se si vuole, la patologia, altro condividere il rimedio.

Lungo i tornanti della storia, siamo evidentemente a una nuova fase di un’epoca – quella delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni¹³ - che, attraversato il secolo breve¹⁴, si prolunga nel nuovo millennio, con mutazioni e varianti in continua evoluzione, la cui diagnosi non sembra tuttavia ammettere le eccessive semplificazioni cui si è accennato, che continuano a guardare alla “razionalizzazione” dell’assetto costituzionale dei poteri dalla limitata prospettiva della governabilità o, se si preferisce, della governance¹⁵, partendo dal presupposto – dimostratosi del tutto irrealistico – che basti cambiare il meccanismo di legittimazione formale e concentrare i poteri affinché l’organismo complessivo ritrovi forza, pretermettendo le ragioni di contesto e le concause, a iniziare dalle trasformazioni politiche e sociali che si sono scaricate sulla legge e sull’idea stessa della rappresentanza politica come (una) manifestazione della sovranità popolare.

Quest’ultima costituisce, d’altra parte, il tratto essenziale o, se si vuole la vera novità della Costituzione repubblicana, che già all’art. 1 la declina in termini tali che essa non può (più) ridursi alla delega, ma vuole il completamento e il perfezionamento dei procedimenti decisionali pubblici, attraverso adeguati strumenti di partecipazione popolare.

Un’esigenza manifestata chiaramente non solo dalla dottrina¹⁶ ma anche dal giudice delle leggi, ogniquale volta si è trovato a giudicare della legittimità costituzionale di premi di

¹² C. SCHMITT, *Legalità e legittimità* (1932), trad. it. in *Le categorie del politico*, Bologna, il Mulino, 1972, 217.

¹³ Secondo la nota formula di C. SCHMITT, *Le categorie del “politico”* (1929), cit., 167 ss.

¹⁴ E. J. HOBSBAWM, *Il secolo breve, 1914-1991*, trad. it., Milano, Rizzoli, 2014.

¹⁵ “Come è noto, il concetto di *governance*, elaborato con riferimento all’organizzazione di impresa, è stato trasposto al campo delle istituzioni politiche. Esso è ideologicamente neutro, o meglio è neutro dal punto di vista delle ideologie politiche, poiché l’ideologia che lo sorregge è semplicemente quella del massimo rendimento delle decisioni in un quadro di razionalità tecnica (meglio: postulato come tale), quali che siano siffatte decisioni. Il *leader* non è colui *che è legittimato* da procedure democratiche nelle quali l’elettore assume, secondo criterio, posizioni personali e responsabili, ma colui che riesce a *essere percepito come legittimato*: obiettivo che può essere conseguito operando nel procedimento elettorale con tecniche di *marketing* politico.” (così S. STAIANO, *Settant’anni. Storia e sorte della Costituzione*, in *federalismi.it* - ISSN 1826-3534 | n. 11/2018.

¹⁶ “E veramente il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la parte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere.... Non già che abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l’esercizio della sovranità

maggioranza in contrasto con i principi secondo cui il voto è libero, personale ed eguale, ma anche, per es., ogni volta che ha affrontato il tema della tutela delle minoranze e, in particolare di quelle linguistiche.

Se dunque la nostra è una democrazia da tempo malata occorre domandarsi se la cura finora somministrata, che si potrebbe definire un vero e proprio accanimento terapeutico a base di massicce dosi di verticalizzazione del potere, leggi elettorali costituzionalmente illegittime (deputati e senatori non eletti ma nominati, premi di maggioranza palesemente od occultamente – come nel caso dell’attuale “Rosatellum” – *abnormi*) e continui attacchi agli organismi di garanzia, si sia dimostrata efficace. Basti pensare a come, lungi dal semplificare, la camicia di forza del bipolarismo e del maggioritario abbia finito per produrre maggiore frammentazione: partiti e movimenti si sono moltiplicati, fino a diventare partiti personali, non più forti o rappresentativi di quanto non lo siano i loro propri leader.

Stupisce allora che, ancora una volta, si accollino alla Costituzione le colpe che sono invece, ormai all’evidenza, innanzitutto proprie della classe politica, che forse dovrebbe pensare a rinnovare se stessa, a partire da una seria riflessione sulle cause della crisi della rappresentanza, che – come osservato da tempo – non riguarda peraltro solo il fronte del rappresentante ma anche quello del rappresentato¹⁷.

Il punto è che la rappresentanza politica, quale ricevuta dalla tradizione dello stato di diritto ottocentesco, serviva a rilevare e a dare voce a interessi ben definiti - quelli dei proprietari, della classe operaia o del ceto medio, etc. –, sicché i parlamenti dovevano riflettere i rapporti di forza presenti nella società. Con l’avvento dello stato pluriclasse l’effetto specchio è divenuto sempre più precario perché più difficile risulta elaborare i diversi interessi in una forma di espressione collettiva organizzata.

E però è proprio da lì che bisognerebbe ripartire, ossia dalla riforma e dalla rivitalizzazione dei partiti come strumento per concorrere democraticamente alla determinazione della politica nazionale, per dare finalmente attuazione all’art. 49 della Costituzione.

Né vale insistere - con la ricorrente polemica contro la “*clasa discutidora*”¹⁸, buona solo a giustificare lo straripamento di poteri dell’esecutivo e l’involuzione democratica che interessa ormai da tempo il nostro Paese - sull’inefficienza dell’organo rappresentativo, che non può certo essere risolta costituzionalizzando gli abusi finora perpetrati per spostare definitivamente il baricentro del sistema dalla centralità del Parlamento alla preminenza del Governo. Niente di più lontano dalla democrazia diretta, naturalmente, ma anche, a ben vedere, dall’idea di democrazia *tout court*, di per sé una convivenza fondata sulla discussione - e non sull’organizzazione aziendale -, che «non dà al popolo il governo più abile, ma crea ciò che il governo più abile è spesso incapace di creare: diffonde in tutto il corpo sociale

(che praticamente è tutto)”, così C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1 della Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, 10.

¹⁷ V. i recenti interventi in tal senso del costituzionalista A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme*, Bologna, il Mulino, 2023.

¹⁸ J. DONOSO CORTÉS, *Saggio sul cattolicesimo, il liberalismo e il socialismo* (1850), trad. it., Milano, Rusconi, 1972.

un'attività inquieta, una forza sovrabbondante, un'energia, che non esisterebbero mai fuori di lei e che, per poco che le circostanze siano favorevoli, possono produrre meraviglie»¹⁹.

Con il che, è appena il caso di precisare, non si fa l'elogio del disordine ma piuttosto della libertà dell'agire politico in democrazia, come continuo tentativo di raggiungere, attraverso il confronto e il dibattito pubblico, quanto di meglio la singola situazione permette: un'impresa certo estenuante e tuttavia l'unica capace di «produrre vicende e storie, che insieme formano la fonte da cui scaturisce il significato che illumina l'esistenza umana»²⁰.

5. Il rafforzamento della stabilità del governo

La maggior parte dei commentatori si è, sin qui, particolarmente soffermata sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio²¹ (lascerei da parte il titolo di premier, non solo perché non figura nel testo dei d.d.l. ma anche perché nei Paesi che conoscono questo istituto, il Premier non è mai, almeno dal punto di vista formale, direttamente eletto), peraltro mettendo talvolta insieme Presidenzialismo, Semi-presidenzialismo²² e Premierato, forme di Governo, in realtà molto differenti tra loro e di cui la più insidiosa è proprio l'ultima, giacché, per come finora conosciuta, non appare connotata dai forti *checks and balances* (*id est*: controlli e bilanciamenti, meglio che pesi e contrappesi), che invece caratterizzano il sistema presidenziale, ivi comprese le elezioni di mezzo termine²³, né dai temperamenti del sistema francese o tedesco.

Quanto all'esigenza di rafforzamento del(la stabilità del) Governo – il secondo ingrediente del prodotto –, non condivido quanto anche da ultimo affermato nell'appello sottoscritto da diversi politici e intellettuali (alcuni dei quali costituzionalisti)²⁴ e da diversi auditi circa l'indiscutibilità dell'assunto da cui muovono le due proposte: sono quaranta anni che se ne parla ed è arrivato il momento di decidere... argomento facilmente reversibile: sono quarant'anni che se ne parla e tutto ciò che è andato in tal senso – di diritto o di fatto – ha solo peggiorato e non certo migliorato il sistema, segno che non abbiamo bisogno di più governabilità quanto piuttosto di più governo, cioè di capacità di elaborazione di

¹⁹ A. DE TOQUEVILLE, *La democrazia in America*, trad. it., Milano, Rizzoli, 1982, I, Parte II, Cap. VI.

²⁰ H. ARENDT, 2009, *Vita attiva* (1958), trad. t. Milano, Bompiani, X ed., 2003, p. 242.

²¹ Un prototipo di premierato debole è il modello Westminster della monarchia parlamentare del Regno Unito, dove però non è prevista l'elezione diretta del capo del governo, ma esiste la consuetudine costituzionale in base alla quale il primo ministro è sempre il leader del partito principale. In questo modo l'elettorato sa già che votando questo o quel partito (conservatori o laburisti) si avrà questo o quel premier. Mentre l'unico sistema di governo dove è esistita una forma di premierato con elezione diretta del primo ministro è stato quello della forma di governo di Israele. In questa repubblica c.d. "semiparlamentare" dal 1992 al 2001, il capo del governo è stato eletto direttamente dai cittadini, ma il modello è stato abolito nel 2002, perché non aveva garantito la stabilità che si sperava di ottenere.

²² Formula questa ingannevole dal momento che quello francese non è affatto un presidente dimezzato, posto che quando dispone della maggioranza in Parlamento ha più poteri del Presidente statunitense.

²³ Anche sotto questo profilo, i d.d.l. considerati vanno in senso ostinatamente contrario a qualunque ipotesi di bilanciamento, dal momento che mirano a legare le sorti di Parlamento e Governo per il tempo della legislatura: al Governo 5 anni di delega, armata dal potere di scioglimento.

²⁴ Appello di Fondazione Magna Carta, IoCambio, Libertà Eguale e Riformismo e Libertà sul Premierato: "Non ci rassegniamo, si riprenda il dialogo sulle riforme", in <http://www.libertaeguale.it/appello-sul-premierato-non-ci-rassegniamo-si-riprenda-il-dialogo-sulle-riforme/>

politiche condivise e in grado di rispondere alle esigenze della generalità e abbiamo altrettanto bisogno di ri-dare voce al popolo sovrano, a partire da una legge elettorale che metta al centro i principi costituzionali sul diritto di voto²⁵ e il perfezionamento degli strumenti di partecipazione istituzionale.

Sul punto, poi, è il caso di distinguere. Se per rafforzamento si intende “più poteri” – e in tal senso sembra andare la proposta 1354, specie laddove attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di revocare²⁶ oltre che di nominare i ministri -, osservo che non sono questi che mancano al nostro Governo e al(la) suo/a Presidente... ne ha fin troppi, avendo, tra l'altro, e non da oggi, di fatto esautorato il parlamento financo dalla sua essenziale funzione legislativa.

Se invece il rafforzamento è riferito alla stabilità come capacità di durare nel tempo, vale notare – come peraltro molti hanno già fatto in diverse sedi – che le soluzioni previste da entrambi i d.d.l., per eterogenesi dei fini, potrebbero produrre effetti diversi da quelli voluti e generare più incertezza e precarietà di quelle che si avrebbero se si continuasse a poter contare sulla, da più parti evocata, fisarmonica del Presidente della Repubblica.

Coloro che hanno in mente – penso ancora ai teorici delle riforme condivise – i miti del premierato inglese, del cancellierato o del semi-presidenzialismo dovrebbero insomma meglio riflettere, anche sulla scorta delle recenti esperienze internazionali²⁷, al “come sa di sale lo pane altrui”, ferme restando tutte le avvertenze – che aprono qualsiasi manuale di introduzione al diritto comparato – circa i rischi dei trapianti di specifici istituti giuridici in contesti ordinamentali, politici e sociali differenti²⁸.

Tornando dunque ai progetti in esame, molti hanno rilevato il paradosso del c.d. “subentrante”, che, dopo aver magari logorato il Presidente del Consiglio eletto, lo sostituisce e, pur non avendo la legittimazione politica del primo (in palese violazione della

²⁵ Per 30 anni l'avv. Felice Besostri ha inseguito leggi elettorali illegittime, costretto a peregrinare per i Tribunali alla ricerca di giudici sensibili, in grado di comprendere la portata del problema e rimettere gli atti alla Corte. Ecco allora un'altra riforma, questa sì necessaria: la previsione di un ricorso diretto per il sindacato sulla legge elettorale, su cui v., tra gli altri, Cfr. M. CROCE, *Sull'opportunità dell'introduzione di un ricorso diretto e preventivo di costituzionalità sulla legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, ESI, 2014, p. 289 ss. e F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2015, 1 ss.

²⁶ Un falso problema, a ben guardare: a leggere la sentenza n. 7/1996 (caso Mancuso) si scopre che la Costituzione, con le sue norme aperte, pur non prevedendola espressamente, consente la sfiducia individuale e consentirebbe, se solo la si interpretasse correttamente, a un Presidente del Consiglio autorevole, leader di una maggioranza coesa, di portare il caso del ministro non (più) gradito, dinanzi al Consiglio dei Ministri per risolvere all'interno di esso il conflitto, come peraltro si dovrebbe secondo la legge n. 400/1988 ss.mm., ovvero di accompagnarlo alla porta, inducendolo alle dimissioni ... Il che è quanto dire che, chi “ritiene che ogni nuova esigenza costituzionale debba manifestarsi non attraverso rinnovate risposte ai nuovi interrogativi, ma solo attraverso emendamenti, affinché così si garantiscano separazione dei poteri e certezza del diritto, disconosce sia la funzione della giurisprudenza sia l'importanza della durata nella vita costituzionale. Disconosce cioè la funzione della costituzione” (così, nel *Discorso del Prof. Gustavo Zagrebelsky Presidente emerito della Corte costituzionale*, in *“Cinquanta anni di attività della Corte costituzionale*, Campidoglio - Sala Giulio Cesare, 22 aprile 2006, 13.

²⁷ Basti pensare ai risultati delle recenti elezioni in Francia (tenutesi il 30 giugno (I turno) ed il 7 luglio) e nel Regno Unito (convocate in anticipo, rispetto alla scadenza naturale del mandato, le elezioni per la Camera dei Comuni si sono tenute il 4 luglio con esito infausto per il primo ministro) ma anche alla crisi strisciante che attanaglia la Germania e gli stessi Stati Uniti, segno che non bastano le alchimie dell'ingegneria costituzionale a risolvere i problemi, quando questi sono di altra natura (politica, economica, culturale, sociale).

²⁸ V., tra gli altri, L. PEGORARO, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009, III ed.

volontà espressa dall'elettorato), può contare sull'arma letale dello scioglimento direttamente connessa al suo eventuale fallimento, nonché l'eccessiva rigidità della formula “*simul stabunt, simul cadent*”, pure sperimentata - si dice con successo - nei Comuni e nelle Regioni.

Il punto è che la retorica del governo forte poggia su un altro assunto, anche questo indimostrato e indimostrabile, quello secondo cui la verticalizzazione e l'accentramento del potere siano, di per sé, un bene e che comunque l'esperienza dei governi regionali e locali costituisca una prova della bontà della formula (a dimostrare il contrario, basterebbe, anche qui, l'analisi di alcune recenti esperienze, sia regionali che comunali, che vanno in direzione del tutto opposta a quella sostenuta dai fautori della stabilità costi quel che costi). Personalmente, credo invece che l'estensione del modello aziendale agli enti pubblici – non solo quelli territoriali ma anche a quelli c.d. funzionali, come ad es. le Università – più che efficacia ed efficienza dell'azione abbia prodotto, **sempre e inevitabilmente**, l'inaridimento del dibattito pubblico, l'elusione delle procedure democratiche, l'allontanamento degli elettori dalla politica.

Peraltro, come osservato in audizione al Senato dal Presidente De Siervo, altro è parlare di enti amministrativi che, anche quando economicamente importanti (secondo uno studio recente le due Province di Bergamo e Brescia, le capitali della cultura 2023, hanno da sole un PIL che farebbe di esse l'undicesima economia dell'Unione europea), rimangono comunque confinati in quell'ambito (amministrativo), altro è parlare dello Stato, titolare di competenze a presidio dell'unità nazionale, a partire dal potere di revisione costituzionale fino all'ordine pubblico e al potere estero.

Né mi convince la clausola c.d. «anti-ribaltone», secondo cui alle dimissioni del Presidente del Consiglio a seguito di revoca della fiducia mediante mozione motivata consegue lo scioglimento delle Camere come atto dovuto, mentre «negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora il Presidente del Consiglio eletto non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio»: che succede se il subentrante devia dal programma (magari andando a comporre la propria squadra di governo con soggetti estranei all'originaria maggioranza) e, soprattutto, che ne è della libertà del mandato, posto che l'art. 67 non è stato – quale che ne siano le ragioni - toccato?

Meglio – se proprio si volesse intervenire sul punto - la sfiducia costruttiva e, meglio ancora, a voler seguire i sondaggi, lasciare le cose come stanno: ve lo chiedono gli italiani.

6. Per un pugno di dollari: la neutralizzazione del Presidente della Repubblica e l'abolizione della nomina dei senatori a vita

Si legge nella Relazione che accompagna il d.d.l. del Governo (ma la logica sembra essere la stessa seguita anche dall'altra proposta, che «la formulazione del testo è ispirata a un criterio “minimale” di modifica della Costituzione vigente, nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare e che pertanto gli interventi di revisione debbano limitarsi a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi. Ciò consente, da un lato, di ridurre anche le difficoltà applicative e i dubbi interpretativi; dall'altro, di preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale».

Altre volte è capitato di criticare tentativi di revisione costituzionale tanto articolati quanto confusi... questa volta, l'intervento - meglio: gli interventi – si dicono minimali, chirurgici. Sennonché, lo stesso revisore, modificando il titolo della legge, dall'originario «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» all'attuale «Modifiche alla parte seconda 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», finisce per confessare che la proposta investe l'intera Parte II della Costituzione e, in particolare, la forma di governo, non in continuità ma in radicale contrasto con «la nostra tradizione costituzionale e parlamentare».

Non solo. Se le parole hanno un senso, bisognerebbe spiegare che cosa rimane delle prerogative del Presidente della Repubblica una volta che ad esso siano sottratti il potere di scioglimento delle Camere, quello di nomina del Presidente del Consiglio e persino la nomina dei senatori a vita - si badi, di per sé un bilanciamento del sistema, non solo perché dotati di una legittimazione (gli alti meriti²⁹) diversa da quella politica ma anche perché “a vita” e dunque non esposti al *turn over* elettorale - ... rimarrebbe un carapace pressoché vuoto, privo di una legittimazione diretta, quale invece viene riconosciuta al capo del governo: il primo, eletto da qualche centinaia di parlamentari, il secondo da milioni di italiani.

Dice Joe, lo straniero in un celeberrimo film di Sergio Leone, «Quando un uomo con la pistola incontra un uomo con il fucile, quello con la pistola è un uomo morto!» ... ecco, il Presidente della Repubblica è l'uomo con la pistola... altro che intervento minimale e rispettoso delle prerogative presidenziali.

7. La costituzionalizzazione del premio e il carisma del capo

Lungi dal riattivare i meccanismi della partecipazione democratica, la proposta (*rectius*: le proposte) taglia(no) il nodo gordiano, fino ad arrivare nel d.d.l. governativo a blindare il

²⁹ Curioso che un governo che ha voluto il “merito” nel titolo di un Ministero, lo obliteri quando si tratta di onorarlo a livello istituzionale.

Presidente del Consiglio con una maggioranza parlamentare frutto non già del voto ma del meccanismo di “trascinamento” di un premio, che prescinde da qualsiasi soglia: «La legge disciplina il sistema per l’elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio», con un’ulteriore torsione del sistema, che abbandonerebbe definitivamente ogni ipotesi di legittimazione legal-razionale per affidarsi (ancora?) al puro carisma del leader influencer³⁰.

Questo è, a mio avviso, uno dei punti più delicati, capace di per sé di scardinare – come pure è stato detto da autorevolissimi costituzionalisti (da Zagrebelsky a Silvestri e a Cheli, che hanno, senza mezzi termini, parlato di proposte, almeno potenzialmente, eversive) – il sistema, esponendolo alle incognite del rapido cambiamento dei flussi elettorali.

Come è noto, i Costituenti non hanno – volutamente – costituzionalizzato il metodo per l’elezione delle due Camere. Le caratteristiche del sistema politico e della democrazia italiana consigliavano di garantire la reciproca sopravvivenza delle forze politiche presenti in Assemblea e di favorire il compromesso in luogo della polarizzazione, anche per evitare il rischio di ulteriori insanabili conflitti. Tuttavia, come rilevato fin da subito dalla migliore dottrina³¹, l’assetto delle garanzie, dal procedimento di revisione costituzionale ai quorum necessari per l’elezione dei diversi organi di controllo e bilanciamento, dimostrano come l’opzione, per quanto implicita, fosse chiaramente per una legge elettorale di tipo proporzionale, che, effettivamente, per molti anni ha caratterizzato la nostra democrazia.

Poi, come è noto, la spinta maggioritaria ha travolto il sistema, che però non ha più avuto pace: si sono susseguite leggi elettorali maggioritarie, abbandonate presto a causa dei dissidi interni ai partiti e poi leggi caratterizzate da premi di maggioranza irragionevoli, dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale (v. le sentenze n. 1 del 2014 e 35 del 2017, più volte richiamate).

Al riguardo, molto ci sarebbe da dire e molto è già stato detto, il che mi consente di rinviare ai contributi che, anche in audizione, hanno messo in evidenza le diverse criticità che riguardano il d.d.l. governativo.

In quel quadro, prevedere un premio, assegnato su base “nazionale”, che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste (anche a una sola, sembra) e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri significherebbe bensì circondare il governo di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura e in modo del tutto irragionevole le posizioni della minoranza (*rectius*: delle minoranze), posizioni che, pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da esigenze di governabilità, giustificano correttivi e, appunto, bilanciamenti che qui non è dato scorgere. Al contrario, la mancanza

³⁰ Sui tipi del potere, il rinvio è, ovviamente, a M. WEBER, *Economia e società* (1922), trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1961, 207 ss. Fra i molteplici rischi di tale deriva, si osserva che “Sono proprio le dottrine politiche che più sottolineano il momento fondante collettivo, assembleare, consigliare senza mediazioni, che tendono a realizzare l’uguaglianza assoluta, quella che, di fatto, producono poi i fenomeni carismatici, di asservimento morale e, quindi, istituzioni politiche totalitarie” (F. ALBERONI, *Genesis*, Milano, Garzanti, 1989, 252).

³¹ V., per tutti, C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1952, 849 ss.; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, terza edizione, Torino, UTET, 1976, 543 ss.

di una soglia per l'accesso al premio non solo viola le condizioni poste dalla Corte nelle sentenze più volte evocate ma pregiudica anche la complessiva tenuta democratica del sistema, dal momento che troppo facile sarebbe impadronirsi, con quei numeri, non solo del governo ma anche degli istituti e degli organi di garanzia e alla fine della stessa Costituzione.

Né si può fare affidamento su rassicurazioni circa la futura legge elettorale – sulla quale pende anche la questione della disciplina del voto degli italiani all'estero: sarebbero o no chiamati ad eleggere anche il Primo ministro e se sì con voto uguale o con voto pesato? - che semmai dovrebbe andare di pari passo alla revisione, per assicurare il rispetto delle condizioni poste dalla Corte e, prima ancora, dalla Carta costituzionale.

Infine, *last but not least*, chi volesse assicurare al governo una legittimazione forte, dovrebbe, innanzitutto, garantire che i controlli e i bilanciamenti possano continuare a funzionare. Qui non vale, infatti, il minimalismo che tanto piace agli architetti alla moda e neanche il principio “*less is more*”, che sembra abbia fatto la fortuna di un noto stilista: chi si applica all'architettura o alla *haute couture* istituzionale non può guardare a un solo organo ma deve tener conto, necessariamente, dell'insieme e lo deve fare cercando strenuamente la condivisione perché la *res populi è la res totius populi*. E, se è cosa di tutto il popolo, non può essere cosa di una parte, nemmeno della maggioranza.

A chi poi non avesse questa sensibilità o, se si preferisce, questo patriottismo costituzionale, occorre ricordare un elementare principio di prudenza e saggezza giuridica: anche a considerare la Costituzione come un mero insieme di regole del gioco necessarie non per garantire tutti ma solo per proteggere la propria posizione, se si intende ad essa porre mano si dovrebbe fare attenzione a «immettere quelle regole che gli assicurino di non essere rapidamente eliminato dal gioco, piuttosto che quelle che gli facilitino la vittoria»³².

³² R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2022, 34.