



**ROBERTO ZACCARIA\***

---

## **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 30 LUGLIO 2024\*\***

---

### **1. Premessa**

**L**a Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati è chiamata a esaminare i disegni di legge nn. 1354 (Boschi e altri) e 1921 (Governo). Il Senato della repubblica il 18 giugno ha approvato al termine di una lunga discussione un testo che è stato ora trasmesso alla Camera dei deputati e su quale conviene quindi concentrare l'attenzione.

Tra tutte le riforme costituzionali recenti riguardanti la forma di governo, quella attualmente all'esame del Parlamento, concernente il cd premierato, è forse la più breve ed è decisamente la più pericolosa perché, pur toccando poche disposizioni, incide profondamente sulla forma di governo parlamentare, stravolgendola dalle fondamenta.

Si continua a ripetere che la giustificazione fondamentale di questo intervento è quella di garantire una stabilità ed efficienza nell'azione di Governo attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Si citano con insistenza le statistiche della durata media dei Governi a partire dall'approvazione della Costituzione ed in particolare nel periodo della cd prima repubblica.

Si dovrebbero più ragionevolmente circoscrivere le statistiche prendendo in considerazione un periodo più recente, visto che le cose sono cambiate sensibilmente negli ultimi tempi. Spesso i cambiamenti sono legati ai diversi sistemi elettorali che si sono alternati in Italia negli anni successivi al 1993.

Volendo limitarci, più in particolare, a quanto sta avvenendo nell'ultima legislatura, si può agevolmente osservare che, per effetto di una legge elettorale discutibile, ma tuttora in vigore e non sospettata d'incostituzionalità, il Governo si presenta con caratteristiche di

---

\* Già professore ordinario di Diritto costituzionale –Università di Firenze.

\*\* Testo pervenuto alla Redazione il 7 settembre 2024.

decisa stabilità. L'esecutivo è in carica da quasi due anni; è forte di una solida maggioranza numerica; sostiene frequentemente, attraverso le dichiarazioni dei suoi principali esponenti, di poter arrivare alla fine della legislatura. Dunque, siamo di fronte ad un Governo tutt'altro che instabile.

È appena il caso di sottolineare che proprio in questi giorni dopo il mancato appoggio di Fratelli d'Italia all'elezione di *Ursula von der Leyen*, i capigruppo al Parlamento europeo di quello schieramento e la stessa Giorgia Meloni hanno rivendicato un commissario di peso nella compagine continentale, sostenendo a gran voce che «il Governo italiano è uno dei più stabili d'Europa». Dunque, non si capisce bene quale altra stabilità di intenda raggiungere con la riforma costituzionale.

Volendoci soffermare solo per un attimo ancora sulla legge elettorale vigente in Italia, si può rilevare che, anche per effetto di una ridotta partecipazione al voto, la situazione attuale nel nostro Paese è decisamente singolare. L'attuale compagine di maggioranza ha riportato alle urne del 2022 poco più del 25% dei voti degli aventi diritto. Ebbene, con quell'insieme di voti, la stessa maggioranza ha riportato in Parlamento una percentuale di seggi corrispondenti a circa il 60% delle due Camere. Una quota che raramente è stata raggiunta in passato e non lontana da quei due terzi che servirebbero per modificare la Costituzione senza ricorrere al referendum. Da queste considerazioni scaturiscono quindi ulteriori considerazioni sul tema della stabilità.

2. In questo contesto, il progetto di modificare la Costituzione per rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio e del Governo attraverso l'elezione diretta del premier, secondo un modello che non ha precedenti in nessun Paese del mondo, salvo l'esperienza di fine anni Novanta/primi anni Duemila in Israele (che lo ha presto abbandonato), costituisce un azzardo assoluto. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che potrebbe contare in Parlamento di una solida maggioranza per effetto del "trascinamento" derivante da una legge elettorale ancora da scrivere ma con alcuni principi già fissati in Costituzione, significherebbe un suo rafforzamento assoluto.

Questo rafforzamento andrebbe naturalmente a detrimento dei rapporti con tutti gli altri organi costituzionali. In primo luogo, si registrerebbe, nel confronto tra i due organi monocratici, un indebolimento assoluto della figura del Presidente della Repubblica. La diversa legittimazione d'investitura sposterebbe decisamente l'equilibrio a favore dell'inquilino di Palazzo Chigi. Il fatto che nella riforma non vengano toccati, come si ripete con assoluta insistenza, i poteri del Presidente della Repubblica è vistosamente un falso problema. Innanzitutto, vengono compromessi o svuotati due poteri essenziali: prima di tutto il potere di nomina del Presidente del Consiglio ed in secondo luogo il potere di scioglimento delle Camere.

C'è da considerare che in prospettiva la stessa scelta del Presidente della Repubblica sarà nelle mani del presidente del Consiglio e della sua maggioranza. Basterà infatti aspettare i primi sei scrutini e, quando si passerà alla maggioranza assoluta, è certo che la scelta del

Presidente della Repubblica dipenderà quasi esclusivamente dalla volontà del premier. Quale equilibrio vi potrà essere allora?

Da queste premesse, scaturisce un inevitabile sbilanciamento, che non potrà certo favorire quel minimo di contrappesi indispensabili in ogni sistema democratico.

Il nostro è un sistema sociale complesso che non ha mai trovato un equilibrio in un sistema bipartitico: abbiamo avuto sempre una pluralità di partiti diversi e non facilmente raggruppabili. Questa è la ragione per la quale abbiamo spesso avuto Governi di coalizione ed il governare è stato spesso il frutto di un difficile lavoro di sintesi politica e di ricucitura tra le diverse parti in gioco.

Ora si prova a percorrere una scorciatoia con una formula politica che cerca di trovare una sintesi necessaria ed aprioristica intorno alla personalità di un uomo o di una donna forte che metta tutti in riga per cercare l'elezione. Questa persona, una volta eletta, realizzerà intorno a sé una concentrazione di poteri senza precedenti. La parola che si contrappone a pluralismo sociale è dunque decisamente una sola: concentrazione assoluta di poteri.

### 3. Segue

a) Conviene quindi esaminare con cura l'attuale distribuzione dei principali poteri. Prendiamo le mosse dal potere legislativo. La gestione dell'attuale potere legislativo rappresenta la più grande anomalia. Secondo la nostra Costituzione il potere legislativo appartiene normalmente al Parlamento che lo esercita attraverso leggi votate dalle due Camere e solo eccezionalmente al Governo. Ebbene, da molto tempo non è più così. Se ne parla in ogni sede e i più qualificati commentatori stigmatizzano il fatto che il Parlamento abbia perso la sua tradizionale centralità. Le Camere hanno un ruolo marginalissimo nell'approvazione delle leggi ed anche nella conversione dei decreti. È sufficiente considerare le schede periodiche riguardanti la produzione legislativa per avere la conferma di questa deriva. Ormai si approva un decreto-legge alla settimana. Le condizioni straordinarie di necessità ed urgenza sono sempre meno presenti.

Si tratta di un fenomeno ormai quasi consolidato ma non per questo meno discutibile. Non intendo soffermarmi sulla compressione del tempo di esame parlamentare dovuta all'applicazione di alcune prassi, molto opinabili e decisamente al limite del nostro sistema costituzionale.

Il fenomeno decisamente preoccupante è rappresentato non solo dal massiccio ricorso ai decreti- legge; a questo fenomeno si aggiunge la sproporzionata "lievitazione" dei testi, la presentazione di maxi emendamenti o la frequente posizione della questione di fiducia da parte del Governo (siamo giunti a circa 50 fiducie con il Governo Meloni e si tratta di numeri che tendono via via ad elevarsi).

Devo inoltre accennare ad un fenomeno decisamente preoccupante delle "catene" di decreti-legge. La prassi non nuova, ma accentuata, di innestare il contenuto di un decreto-legge all'interno di un altro decreto-legge suscita serissime preoccupazioni. La questione a

mio avviso più grave riguarda gli intrecci tra decreti- legge e soprattutto la confluenza del contenuto di più decreti-legge in un'unica legge di conversione .

Non è neppure confortante il fatto che accanto ad un uso sproporzionato dei decreti-legge, istituto caratteristico del nostro ordinamento, si faccia un ricorso abbondante anche alle deleghe legislative. In questo caso il fenomeno impressionante non deriva dal numero delle leggi di delega ma purtroppo dal fatto che queste incorporano al loro interno un numero molto più elevato di disposizioni di delega . Questo fatto è decisamente aggravato per effetto della prassi (per la verità consentita solo al Senato) che consente al Parlamento di introdurre nuove deleghe in sede di conversione dei decreti- legge.

L'insieme di questi dati, sia quelli più risalenti, sia quelli più recenti, disegna chiaramente un fenomeno sempre più marcato di fuga dalla legge; è l'intera impalcatura della produzione normativa che, negli anni più recenti, è stata sempre più seriamente compromessa .

È inutile dire che tutti gli strumenti introdotti dai Regolamenti, compresa l'istituzione di appositi Comitati per la legislazione, prima alla Camera ed ora anche al Senato hanno prodotto esiti piuttosto ridotti. Tutti elementi, questi, che conseguono alle disfunzioni del sistema politico-istituzionale.

Nonostante tutto questo il Parlamento deve restare un soggetto centrale nel nostro sistema costituzionale. Deve restare un interlocutore necessario non foss'altro per il mantenimento del rapporto fiduciario. Ove si perseguisse il disegno di sterilizzare quest'ultimo, come prevede la riforma, si arriverebbe al risultato che tutti i poteri parlamentari risulterebbero privi di una vera sostanza.

b) Se il potere legislativo è un potere del Parlamento che è stato progressivamente “espropriato” da parte del Governo, con una gravissima deformazione costituzionale, esiste un altro potere che è il potere estero, che dovrebbe essere cogestito dal Parlamento e dal Governo e che invece il Governo tende ad “occupare” in maniera sempre più marcata, avvalendosi del peso della sua maggioranza.

Sono diverse le norme costituzionali che si occupano di questo argomento. A questo riguardo bisogna tener conto dell'art.10, dell'art.75, dell'art.117, ma soprattutto dell'art.80 della Costituzione. Dice l'art. 80: «Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

Il potere estero del Governo non si esaurisce nella stipula dei trattati ma ha un campo molto più ampio di azione che rientra nel più ampio capitolo della politica estera e che consiste nella definizione delle linee programmatiche che costituiscono una parte essenziale del programma di governo. Queste linee si sviluppano quotidianamente nella gestione delle relazioni internazionali che nell'epoca contemporanea assumono profili di enorme importanza. Sono innumerevoli gli esempi di questa attività che non si concretizza in accordi o trattati internazionali ma si sviluppa sempre più ampiamente ogni qualvolta il premier o anche i ministri partecipano a vertici o ad incontri internazionali. Questo avviene nell'ambito europeo dove si concentrano le più rilevanti funzioni sovranazionali e proprio per questo è ormai prassi consolidata che il premier riferisca preventivamente alle Camere

ed anche al Presidente della Repubblica. Ma accade anche che queste attività non siano precedute da dibattiti e da indirizzi parlamentari e che il Governo si riferisca esclusivamente agli accordi di maggioranza o a consultazioni limitate ai partiti che costituiscono il perimetro della sua maggioranza.

C'è un caso recente che fotografa in maniera esemplare questa situazione e riguarda l'insieme dei rapporti intessuti con l'Albania per esternalizzare il procedimento di accoglienza e di espulsione dei cd migranti irregolari. Sono stati presi contatti e si sono tenute ripetute riunioni tra Italia e Albania. Alla fine, è stato firmato un accordo con tanto di spese necessarie per sostenerlo. Inizialmente il Ministro per i rapporti con il Parlamento aveva dichiarato che non sarebbe stato necessario neppure un passaggio parlamentare. Alla fine, però e di fronte ad una lettura più accurata dell'art. 80Cost., si è dovuto ricredere e il trattato è stato sottoposto alla ratifica parlamentare. Naturalmente la maggioranza parlamentare, con i numeri sopra ricordati, non ha fatto fatica a deliberare la ratifica.

c) Viene poi in considerazione il potere amministrativo che dovrebbe essere esercitato secondo la logica essenziale della legge 23 agosto 1988 n. 400 Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri che invece tende sensibilmente ad espandersi.

Su questo profilo non dovrebbero esserci particolari rilievi, dato che la legge sopra citata è in vigore da molti anni ed è stata applicata da diversi Governi.

Sono però due i fatti che fanno riflettere oggi a proposito dell'esercizio di questo potere. Uno è rappresentato dall'uso sempre più raro dei regolamenti governativi. Queste norme secondarie, che avrebbero dovuto essere lo strumento principale per dare attuazione alle leggi, hanno visto progressivamente ridurre il loro uso. La procedura complessa che li caratterizza, con il necessario vaglio del Consiglio di Stato, ne ha ridotto sensibilmente l'utilizzazione.

Anche la procedura, prevista dalla legge, di delegificazione (con la riconduzione delle fonti primarie a fonti secondarie), viene usata con molta parsimonia e come abbiamo visto, grazie all'uso frequentissimo dei decreti- legge appare molto più facile provvedere con fonte primaria anche laddove sarebbe più appropriato il ricorso alla fonte secondaria.

Il punto sul quale è necessario porre una specifica attenzione è costituito dall'uso sempre più frequente dei DPCM. Si tratta di atti che il Presidente del Consiglio può adottare in forma decisamente semplificata e che vengono usati con una progressione decisamente preoccupante.

Si potrà rilevare che questo andamento risulti accentuato per effetto della situazione eccezionale vissuta negli anni 2020 e 2021 a causa della pandemia. Tuttavia, la tendenza, con le sue specificità di legislatura in legislatura, pare perdurare, e forse anche con un'accentuazione nel periodo più recente. Questo strumento normativo è usato non solo con una frequenza crescente, spesso in deroga alle disposizioni della legge n.400 del 1998 e con una tipologia di casi sempre più diversificati: non solo per sostituire fonti secondarie spesso caratterizzate da procedimenti più complessi, basti pensare ai tempi necessari per l'emanazione di regolamenti governativi. Sono sempre più frequenti i casi nei quali con



questo strumento si procede alle nomine in generale o più specificatamente dei commissari straordinari: questo è avvenuto per il ponte sullo Stretto di Messina, per la nomina di commissari per i Giochi del Mediterraneo e, proprio in questi giorni, per arrivare alla sostituzione anticipata del responsabile della protezione civile. Sono stati contattati circa sessanta Commissari straordinari nominati secondo questa procedura. Si obietterà che anche questa tipologia di atti ha dei precedenti, ma è quasi inutile replicare che un numero così elevato di casi provoca una tendenza che capovolge la procedura ordinaria e trasforma un'eccezione, in una nuova regola. Si è fatto ricorso al DPCM anche per procedere ad un adempimento delicatissimo come nel caso della determinazione del numero massimo di stranieri accolti in Italia. Non è un caso che la legge preveda l'adozione di questi provvedimenti con la forma del DPR (decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri adottata su proposta del ministro competente). Evidentemente il dato non è soltanto formale e lo schema diverso comporta ben altri controlli.

Nell'ambito del potere amministrativo si inquadrano una serie enorme di attività, sulle quali non è il caso di soffermarsi in questa sede. Vogliamo a questo scopo citare i campi più delicati. Per questo merita partire da quello che possiamo definire il potere informativo.

Nella maggior parte degli ordinamenti democratici non esiste, in materia di informazione, un potere che possa sottrarsi alle regole in materia antitrust e di editoria. Nel campo della radiotelevisione le norme hanno analoga portata. Sulla radiotelevisione pubblica esistono principi, più volte ribaditi, che ne garantiscono l'indipendenza.

In Italia, a partire dalla legge Gasparri del 2004 ed ancor più a seguito della legge Renzi del 2015, il potere di nomina dei vertici RAI è stato attribuito al Governo e alla sua maggioranza. Queste disposizioni confliggono apertamente con i principi contenuti nella sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 1974. All'inizio del 2024 è entrato in vigore l'EMFA il regolamento sulla libertà dei media che impone indipendenza nei servizi pubblici, trasparenza nelle nomine ed indipendenza economica (art. 5). Questo articolo diventerà operativo nell'agosto 2025 e sottolinea un principio essenziale: incompatibilità assoluta tra poteri del Governo ed assetto della radiotelevisione pubblica. Non si può sottacere poi il fatto che un recentissimo rapporto della Commissione europea sull'attuazione dello Stato di diritto, ha rivolto puntuali e documentate critiche e raccomandazioni proprio su questi aspetti. Non sembra il caso di sottovalutare queste affermazioni che colpiscono situazioni che sono davanti agli occhi di tutti e che rischiano, se trascurate, di aprire vere e proprie procedure d'infrazione.

È ovvio che sommare a tutti gli altri poteri del Governo anche quelli in materia informativa, diventa estremamente pericoloso per gli equilibri democratici di un paese.

Si potrebbe proseguire su questo piano, ricordando quali sono i poteri che il Governo esercita anche in materia culturale, nella nomina, diretta o indiretta, delle autorità amministrative indipendenti.

Le intese con le confessioni religiose ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, le intese con le Regioni nel quadro dell'autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, sono anch'essi tutti poteri che vengono riconosciuti al Governo.

Prossimamente il Governo e la sua maggioranza avranno anche il potere di influire su importanti snodi del potere giudiziario. La nomina dei giudici costituzionali sarà più decisamente alla portata della maggioranza di Governo, anche se sarà necessario raggiungere maggioranze qualificate. Lo stesso discorso varrà per le nomine al vertice del CSM. Senza considerare, la possibile influenza sui pubblici ministeri una volta realizzata la separazione delle carriere come previsto dall'annunciato disegno di legge di riforma costituzionale in materia di ordinamento giudiziario.

#### **4. Conclusioni**

Ove fosse portato a conclusione il processo di riforma costituzionale in materia di premierato e ferme tutte le riserve e le preoccupazioni relative alla fisionomia della nuova legge elettorale che si annuncia decisamente maggioritaria, il sistema costituzionale italiano uscirebbe sicuramente dall'alveo delle democrazie parlamentari. Ci troveremmo di fronte ad un sistema ibrido, né parlamentare né presidenziale, mai sperimentato nelle altre democrazie che introdurrebbe contraddizioni insanabili nella nostra Costituzione.

Il Parlamento correrebbe il pericolo di non rappresentare più il Paese e di diventare una mera struttura di servizio del Governo, distruggendo così la separazione dei poteri. Il Presidente della Repubblica sarebbe ridotto ad un ruolo notarile e rischierebbe di perdere la funzione di arbitro e garante.

La concentrazione di poteri, di tutti quei poteri che abbiamo ricordato, in capo ad una sola persona arriverebbe ad un grado estremamente preoccupante ed il rischio di una soluzione eversiva in mancanza di un serio sistema di contrappesi potrebbe diventare concreto.

Sono queste alcune delle regioni, insieme ad altre già esposte da altri, per i quali vogliamo esprimere il nostro più fermo dissenso.