

FORUM

La riforma del Premierato

Presentazione

Maria Acierno

La lettura degli stimolanti contributi che compongono il Forum sul progetto di riforma costituzionale all'esame del Parlamento (A.S. 935/2023) , evidenzia, pur con qualche differenza d'impostazione, una netta prevalenza di osservazioni critiche riguardanti metodo e merito delle modifiche costituzionali prospettate, oltre ad una forte perplessità e ad una più che ragionevole diffidenza in ordine all'effettivo obiettivo politico-costituzionale che la maggioranza di governo si prefigge.

Sullo sfondo rimane il dubbio, avanzato in più d'uno degli interventi, relativo all'impatto sull'equilibrio tra i poteri creato con l'architettura della seconda parte della Costituzione, che la previsione dell'investitura elettorale proveniente dal popolo sovrano potrà determinare non solo sulla forma di governo, mediante la recessione del potere parlamentare ma anche, seppure in via indiretta, sul modello democratico dello Stato, attraverso lo scivolamento verso sistemi che partendo dall'elezione diretta delle principali cariche dello Stato, realizzino una sostanziale compressione della libera competitività tra le forze politiche ed una modifica sostanziale del modello costituzional-pluralistico di rappresentanza e rappresentatività che è necessario salvaguardare ed anzi, ripristinare nella sua pienezza e non soffocare.

In relazione al metodo, è stata osservata la mancanza di una più ampia e condivisa partecipazione all'elaborazione del progetto che si fonda sulla personalizzazione e sul primato del Presidente del Consiglio sia rispetto agli organi di governo sia di fronte agli altri poteri: il Presidente della Repubblica ed il Parlamento, la cui rappresentatività non potrà che essere snaturata a causa del necessario sostegno di una legge elettorale caratterizzata da un premio di maggioranza in grado di garantire stabilità.

Nonostante le formali rassicurazioni di una modifica limitata a pochi articoli, di carattere chirurgico, tutti i partecipanti al Forum, hanno

evidenziato che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio snatura il sistema di *check and balances* preesistente e crea una distinzione qualitativa tra organi costituzionali rappresentativi. La modifica dell'investitura di uno degli organi che determinano l'equilibrio e la separazione dei poteri, secondo la condivisa opinione degli interventi del Forum, non può essere ritenuta una modifica di carattere meramente correttivo, per la quale è sufficiente il canale parlamentare adottato (discussione e audizioni in Commissione).

Quanto al merito, le critiche riguardano l'incoerenza della opzione proposta, la inefficienza rispetto allo scopo dichiarato della garanzia della stabilità politica ed il rischio concreto dell'alterazione illiberale della composizione degli organi di controllo, primo tra tutti la Corte costituzionale, e di garanzia dell'unità nazionale, ovvero il Presidente della Repubblica.

La proposta è incoerente perché l'elezione diretta del Presidente non è sufficiente da sola ad investire il designato dalla coalizione vincitrice della competizione elettorale della funzione istituzionale e costituzionale cui l'espressione elettorale della sovranità elettorale lo ha destinato. È necessaria la fiducia parlamentare che, così congegnata, secondo l'opinione espressa dai partecipanti al Forum, costituisce una torsione del sistema senza restituire alla fase parlamentare la funzione di riscontro effettivo dell'indirizzo politico-programmatico delineata nella proposta di governo.

Al contrario, sembra rappresentare plasticamente il ruolo subalterno della fase deliberativa parlamentare, sostanzialmente ridotta a mera ratifica oppure, come previsto nella complicata disciplina delle dimissioni volontarie, della sfiducia e dell'eventuale rinnovo della fiducia con altro componente della maggioranza, (i contributi ne trattano ampiamente) appare destinato ad entrare in campo per ragioni di riequilibrio ed assestamento dei rapporti di forza all'interno della maggioranza piuttosto che per esercitare un controllo effettivo sull'operato del Governo ed avere una funzione propulsiva o d'intervento interdittivo o modificativo di scelte politiche non coerenti con le regole costituzionali ed istituzionali che presiedono l'esercizio delle funzioni degli organi di vertice.

La previsione di una sfiducia parlamentare, affidata per lo più a frizioni della maggioranza, evidenzia anche l'inefficienza della proposta rispetto

all'obiettivo della governabilità e della stabilità politica, largamente realizzato con coalizioni coese, come l'attuale, ad equilibrio costituzionale invariato tra i poteri dello Stato.

Proprio questo peculiare aspetto di possibile esposizione a turbolenze non diverse da quelle attuali del nuovo Presidente del Consiglio evidenzia il profilo più critico della proposta, sottolineato, con accenti diversi, da tutti gli intervenuti.

L'investitura popolare determina una primazia che non può non ripercuotersi sia sul Consiglio dei Ministri che sul rapporto con gli altri organi costituzionali ed in particolare con il Presidente della Repubblica, il cui compito di rappresentante dell'unità nazionale, viene messo in crisi da un assetto governativo rafforzato dall'investitura popolare del Presidente del Consiglio e che vede considerevolmente ridotti i propri spazi d'intervento nelle fasi di crisi politica, economico-finanziaria ed internazionale, sia sul piano formale-costituzionale che su quello informale di mediazione e *moral suasion*.

Il necessario sostegno di una legge elettorale che garantisca un premio di maggioranza idoneo a garantire la stabilità politica e la governabilità completa il quadro dei rischi, non scritti, da collegarsi alla proposta di modifica costituzionale governativa soprattutto in una situazione che evidenzia una grave crisi di legittimazione democratica dei partiti, tanto da portare alle urne, poco più della metà degli aventi diritto al voto. La previsione di un significativo premio di maggioranza può imprimere alla maggioranza di governo una fisionomia tendenzialmente oligarchica che si può negativamente riflettere sulla composizione degli organi di controllo, Corte costituzionale in primo luogo.

Infine, anche ove si volesse, come ripetono costantemente i proponenti, escludere dall'orizzonte politico istituzionale i rischi da ultimo prospettati, minimizzando l'impatto della proposta, dagli interventi dei partecipanti al Forum emerge una duplice perplessità di fondo sugli obiettivi dichiarati. La stabilità e la governabilità non richiedono un intervento di riequilibrio così imponente sulla forma di governo disegnata dalla Costituzione: non più un sistema parlamentare e neanche presidenziale, ma un sistema ibrido e sbilanciato dall'impatto dell'investitura popolare. È sufficiente una

coalizione coesa ed un sistema elettorale adeguato che, tuttavia, rientri nel perimetro dei limiti definito dalla Corte costituzionale.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio non elude il passaggio parlamentare. Ed allora, come sottolineato in alcuni dei contributi del Forum, la forte attenuazione del filtro parlamentare nella scelta degli organi costituzionali investe anche il piano simbolico imprimendo un carattere sempre più personalistico e verticistico ai decisori politici, ed accentuando le distanze, in questo modo, invece che colmarle, tra rappresentanti e rappresentati, questi ultimi destinati ad allontanarsi sempre più dalla partecipazione alla "politica" fuori degli appuntamenti elettorali.