

Una riforma inutile o pericolosa? Qualche considerazione sul “premierato”

Marilisa D’Amico¹

Sommario:1. Il quadro della Costituzione “materiale” e gli obiettivi della proposta di riforma costituzionale A.S. 935. -2. Profili problematici. -3. Alcune considerazioni sul ruolo del Presidente della Repubblica.-4. Conclusioni.

1. Il quadro della Costituzione “materiale” e gli obiettivi della proposta di riforma costituzionale A.S. 935

Sono più di quarant'anni che in Italia si discute di possibili riforme della Seconda Parte della Costituzione

I punti che sono da sempre oggetto di riflessione costituiscono ormai un aspetto della Costituzione “materiale”, cioè dell’assetto costituzionale determinato nella realtà, e spesso oltre le norme costituzionali scritte: da un lato, il modello del bicameralismo paritario, che ha indebolito il ruolo del Parlamento come legislatore e le maggioranze politiche a sostegno dei Governi; dall’altro, gli scarsi poteri del Presidente del Consiglio, volutamente disegnato dalla Costituzione scritta come un “*primus inter pares*”. In Italia, oggi, il Governo di fatto detiene il monopolio della produzione normativa, attraverso gli atti con forza di legge, ma per tanti motivi, non tutti dovuti alla “scrittura” della Costituzione, si presenta debole e con scarsi strumenti per dare attuazione al proprio programma politico.

A questo, si aggiunge la circostanza che nella Costituzione “materiale” italiana, cioè nella realtà che stiamo vivendo almeno da una quindicina d’anni, un ruolo centrale e parzialmente diverso da quello immaginato dai Costituenti è stato assunto dal Presidente della Repubblica.

Un Presidente della Repubblica, che è stato chiamato a gestire autonomamente crisi molto importanti della vita politico-istituzionale. Così, sotto la Presidenza Napolitano con il Governo “Monti” e sotto la Presidenza di Mattarella con il Governo “Draghi”, sono stati formati veri e

¹ Marilisa D’Amico – prof. ordinario di diritto costituzionale Università di Milano

propri Governi “del Presidente”, nati soprattutto per impulso e volontà del Presidente della Repubblica.

Va, anche, osservato che l’espansione del ruolo del Presidente della Repubblica è stata sottolineata ed enfatizzata dalla circostanza della sua rielezione, evento possibile, alla luce del testo scritto, ma immaginato come estremamente improbabile.

Avvenuta per la prima volta e in via del tutto eccezionale sotto la Presidenza Napolitano, la rielezione si è ripresentata come evento molto meno eccezionale sotto la Presidenza Mattarella.

Riassumendo: incapacità del Parlamento di svolgere quella funzione centrale ad esso attribuita dalla Costituzione e, più in generale, crisi profonda dei partiti politici e del rapporto fra i partiti e i cittadini, da una parte; ruolo centrale del Governo nell’attuazione dell’indirizzo politico, ma sua debolezza alla luce degli scarni poteri attribuiti al Presidente del Consiglio dalla Costituzione, dall'altra. Ancora, rafforzamento dei poteri “politici” del Presidente della Repubblica.

Questo il quadro della Costituzione “materiale” sulla quale in questo momento il Governo sta inserendo la riforma del cosiddetto “premierato”.

Obiettivo della riforma sarebbe comune a tutte le riforme che si sono susseguite negli ultimi trent’anni, e, cioè, l’intento di stabilizzare l’indirizzo politico degli organi elettivi. Va aggiunto, per dovere di cronaca, che questo obiettivo è stato già oggetto di due ampie riforme costituzionali, entrambe bocciate dai cittadini: la prima nel 2006, la seconda nel 2016. Una riforma più recente, molto incisiva sulla struttura del Parlamento, è invece stata “promossa” in sede referendaria, nel 2020, e ha comportato la riduzione di circa un terzo dei parlamentari.

Secondo quanto si legge nella Relazione di accompagnamento al Ddl. n. 935, la proposta di riforma in esame vorrebbe “offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè **l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare»**” e “**consolidare il principio democratico**, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell’indirizzo politico della Nazione, attraverso l’elezione diretta del **Presidente del Consiglio** dei ministri e la **stabilizzazione della sua carica**, per dare appoggio e **continuità al mandato democratico**”.

Nelle riflessioni che seguono, cercherò di rispondere alla domanda se la soluzione proposta, l’elezione diretta del premier, come congegnata

soprattutto nella proposta governativa, potrebbe soddisfare gli obiettivi che si propone (e che si proponevano, a dire la verità, anche tanti vecchi progetti, seppure con strumenti diversi).

2. Profili problematici

In questo scritto, non possiamo approfondire ogni aspetto, e soprattutto moltissimo, come cercherò di chiarire sono gli aspetti che rimangono ancora aperti e saranno oggetto del dibattito parlamentare.

La prima considerazione da fare, comunque, è di sistema: sono troppi anni, che si affida al cambiamento della Costituzione formale un potere salvifico rispetto alla razionalizzazione e all'efficienza della nostra forma di governo. E, ancora, sono troppi anni, che assolviamo le forze politiche e i nostri rappresentanti in Parlamento, per primi, dalle loro responsabilità, una volta eletti, di svolgere il proprio ruolo nel modo migliore possibile e di costruire e immaginare una politica alta, che non inseguia le piccole "beghe" quotidiane.

Come insegnava il mio maestro, Valerio Onida, nei tanti discorsi nei quali si opponeva a riforme costituzionali più ampie – quella del 2006 di Berlusconi e quella del 2016 di Renzi –, non è la Costituzione scritta a dover essere cambiata, ma la politica, una politica che, a suo avviso, avrebbe dovuto ritrovare uno spirito di servizio e di unità da tanto tempo completamente smarrito.

Considerazioni anche oggi del tutto condivisibili.

La seconda osservazione, più ampia e sempre di sistema, è una domanda: se siamo, cioè, veramente sicuri che questa riforma del premierato, un modello che ha conosciuto per soli 5 anni lo Stato di Israele e che non ha potuto essere sperimentato a lungo in nessuna parte del mondo, possa riuscire a risolvere i problemi di stabilità, di razionalizzazione e di efficienza del meccanismo costituzionale soprattutto alla luce, di nuovo, della Costituzione "materiale"; non tanto, quindi, di quella scritta, quanto piuttosto di quella che è come oggi interpretata dagli attori politici, Governo, Parlamento e anche Presidente della Repubblica, che pur non facendo parte dell'indirizzo politico ha assunto oggi un potere incisivo in alcune dinamiche dell'indirizzo politico.

Se guardiamo al progetto presentato dal Governo, si possono nutrire fortissimi dubbi.

Da un lato, infatti, il premier eletto godrà di una investitura autonoma, rispetto alla quale il Presidente della Repubblica non potrà esercitare alcuna discrezionalità, tuttavia lo stesso Presidente della Repubblica non viene formalmente escluso dalla formazione e dalle vicende politiche del Governo. In particolare, secondo lo stato attuale del dibattito in Parlamento, il Presidente del Consiglio non potrà nominare e revocare direttamente i Ministri, che continueranno ad essere nominati ma anche revocati - e questa è la novità che emerge dal testo attualmente in discussione dalla Commissione Affari costituzionali del Senato - ancora dal Presidente della Repubblica, “su proposta” del Presidente del Consiglio. Sappiamo, quindi, che, sia pure in casi estremi, il Presidente della Repubblica ha imposto o condiviso alcuni cambiamenti nella lista dei Ministri. Tutto questo non avviene nel modello britannico, a cui questo progetto vorrebbe ispirarsi, dal momento che è lo stesso premier, investito dal voto popolare, che sceglie i Ministri e li cambia, così rispondendo direttamente al corpo elettorale delle proprie scelte.

Quindi, pure eletto “direttamente”, per il Presidente del Consiglio poco cambierà nella sostanza se nella scelta dei Ministri dovrà continuare a “fare i conti” con il Presidente della Repubblica così come nella ipotesi, speculare, della loro eventuale sostituzione.

Se il premier, inoltre, non assume un ruolo formale, come sembra appunto emergere dal testo governativo, non potrà neanche essere modificata la disciplina primaria che determina il rapporto fra gli atti del Presidente del Consiglio e quella dei Ministri, rimanendo quindi intatto il testo attuale dell’attuale art. 95 Cost.

Un altro profilo problematico è costituito dalla mozione di fiducia.

Il progetto di revisione non tocca l’art. 94 Cost., ma, come sappiamo, quando il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia, il Parlamento vota su una mozione “motivata”, che può comportare un rinvio a tutto il programma oppure, come era intenzione dei Costituenti, un documento più specifico dal quale possano anche emergere le considerate priorità. E se la fiducia del Parlamento, espressa nella mozione “motivata”, non rispondesse per intero al programma idealmente votato dai cittadini con l’investitura del premier, a quali aspetti quest’ultimo dovrebbe attenersi? Al programma elettorale oppure al programma di Governo, approvato eventualmente solo in parte nel voto di fiducia parlamentare?

In parole più semplici, l'indirizzo politico dell'esecutivo sarà quello scelto dagli elettori che hanno conferito un voto al premier oppure sarà quello, eventualmente dissonante, concordato da Governo e Parlamento?

Tuttavia, l'aspetto di maggiore debolezza della riforma costituzionale sta nella possibilità che “per una sola volta durante la legislatura” al Presidente del Consiglio eletto, nel caso di crisi di governo, possa subentrare un parlamentare, a condizione che appartenga alla stessa maggioranza del Presidente eletto.

Questa norma è stata inserita proprio per evitare i cosiddetti ribaltoni e per non irrigidire o rafforzare troppo i poteri del Presidente del Consiglio con la formula del *simul stabunt simul cadent*. Non si voleva, in altre parole, dare un'arma ulteriore al Presidente del Consiglio eletto, oltre all'investitura diretta e, cioè, quella di “ricattare” il Parlamento e la sua maggioranza con lo scioglimento anticipato ogniqualvolta questi non fossero in sintonia con le sue decisioni.

La possibilità, prevista dall'attuale art. 4 del Ddl. di riforma e oggetto attualmente di discussione in seno alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, di un (solo) secondo Presidente non eletto, anche se risponde all'esigenza di temperare i poteri del premier eletto, suscita, tuttavia, molte perplessità. In particolare, tale previsione sembra trasformare questo secondo Presidente non eletto e questo secondo Governo in un Governo e in un Presidente non eletti e potenzialmente molto più forti del primo (eletto)!

3. Alcune considerazioni sul ruolo del Presidente della Repubblica

Una parte molto consistente dell'opposizione e anche parte della dottrina temono che l'introduzione del premierato, che crea l'obbligo da parte del Presidente della Repubblica di nominare quel Presidente del Consiglio eletto, incida profondamente sui poteri del Presidente della Repubblica.

È chiaro che un'investitura popolare diretta potrebbe rafforzare molto la posizione del Presidente del Consiglio rispetto al Presidente della Repubblica, ma dobbiamo ricordare che già oggi è così, e cioè che già oggi i Governi formati da Presidenti del Consiglio che in qualche modo siano “indicati” dai risultati delle elezioni e con partiti che hanno vinto in maniera chiara, come è accaduto nel 2022, comportano di per sé un ridimensionamento dell'influenza “*lato sensu*” politica del Presidente della

Repubblica e non potrebbero certo giustificare la nomina di una persona diversa da quella emersa politicamente dal voto.

Differente è, invece, il ruolo del Presidente della Repubblica quando siamo di fronte a crisi di governo e, a maggior ragione, come è successo in alcuni casi anche recenti, quando la politica non è in grado di esprimere una personalità che coaguli le forze politiche in un Governo: in questo caso la nostra Costituzione prevede che l'arbitro diventi, sia pure temporaneamente, anche giocatore, rivestendo un ruolo più attivo e discrezionale.

Tuttavia, questa riforma non incide altro che sulla formula di un Presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo e sull'obbligo soltanto dopo le elezioni da parte del Presidente della Repubblica di nominare *quel* Presidente del Consiglio; come si è già detto, per quanto riguarda la nomina dei Ministri rimane intatta la formula dell'articolo 92 "su proposta del Presidente del Consiglio" e, quindi, nulla impedirebbe al Presidente della Repubblica di verificare che la lista dei Ministri sia consona, come è già successo in alcuni casi della nostra storia costituzionale. Da notizie di stampa, allo stato attuale al potere di nomina è stato affiancato anche quello di revoca ancora una volta di titolarità del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio ma, questa volta, previsto in modo espresso rispetto al testo vigente dell'art. 92 Cost.

È vero, anche che, nel testo di riforma, vengono soppressi i 5 senatori a vita che oggi nomina il Presidente della Repubblica, ma dobbiamo ricordare che il Parlamento ha già votato una legge costituzionale che, riducendo il numero dei parlamentari, ha introdotto come limite massimo quello dei 5 senatori a vita in tutto, impedendo una interpretazione più estensiva della norma, che consentiva la possibilità per "ogni" Presidente della Repubblica di nominarne fino a 5 (interpretazione per la verità scarsamente utilizzata). Va, inoltre, osservato che, proprio con la previsione della possibilità di un secondo Presidente del Consiglio non eletto e di un secondo Governo che, pur appartenendo alla stessa maggioranza, non sia il risultato del responso elettorale, il ruolo del Presidente della Repubblica recupera pienamente la propria centralità.

Infatti, nei casi di crisi, sarà sempre il Presidente della Repubblica a valutare se sciogliere le Camere e a verificare se, nell'ambito della stessa maggioranza di Governo, ci sia un parlamentare in grado di formare un nuovo Governo. Il progetto, dunque, potrebbe modificare qualche

equilibrio, ma, certamente, non diminuire il ruolo del Presidente della Repubblica.

4. Conclusioni

In conclusione, e alla luce del dibattito parlamentare in questa fase, è possibile affermare che questa riforma non costituisce un pericolo per la nostra democrazia, ma neanche una soluzione ai tanti problemi che l'affliggono.

Potrebbe però costituirlo davvero e in modo irrimediabile se in Parlamento fosse votata una legge elettorale ipermaggioritaria, che consegnasse alla maggioranza anche le maggioranze per eleggere il Presidente della Repubblica. Ma questa per fortuna è soltanto una ipotesi e va ricordato che, nel caso il risultato di queste riforme nel suo complesso fosse del tutto lesivo di quegli equilibri richiesti in una Costituzione democratica, avremmo comunque la garanzia di un eventuale giudizio della Corte costituzionale, che si è pronunciata più volte sulle leggi elettorali negli ultimi dieci anni.

Dopo le discussioni e tutti i progetti di legge costituzionale che si sono succeduti ormai da quarant'anni, possiamo comunque concludere che, la Seconda Parte della Costituzione, volutamente imperfetta e imprecisa, è sicuramente la formula scritta migliore, rispetto a tanti cambiamenti proposti, almeno rimanendo all'interno della forma di governo parlamentare.

Io stessa ho per tanto tempo creduto che, cambiando sistema elettorale o anche la Costituzione, si potesse migliorare la condizione delle istituzioni in Italia, ma, più passano gli anni, più mi convinco della saggezza del mio Maestro, quando diceva che non era la Costituzione scritta a dover essere cambiata, ma le persone che rivestono ruoli istituzionali e tanta parte della società italiana. E che ci ammoniva, giovani e meno giovani, dal rifuggire dalla scorciatoia, semplicistica, e illusoria, di poter cambiare le cose con un tratto di penna, soprattutto quando questo tratto fosse tracciato per toccare l'architrave costituzionale.