

RIFORMARE LE ISTITUZIONI

GIULIO ENEA
VIGEVANI

POCO E MALE. MEGLIO, POCO È MALE. Il progetto di revisione costituzionale del governo Meloni si condensa in una formula breve e netta: «Il presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni».

Il disegno di fondo è altrettanto chiaro: concentrare l'esercizio della sovranità popolare in un unico atto, la scelta del capo del governo, e garantire a quest'ultimo una forte e stabile maggioranza parlamentare. A tal fine, si prevede che l'elezione delle due Camere sia contestuale a quella del presidente e, salvo possibili modifiche in sede parlamentare, si sancisce in Costituzione, per la prima volta, che la legge elettorale assicuri alle liste collegate al presidente eletto una maggioranza del 55% dei seggi in entrambi i rami del Parlamento, qualunque sia la percentuale ottenuta dal premier e dalle stesse liste o coalizioni (imponendo, quindi, la quarta radicale modifica del sistema elettorale in meno di un ventennio).

Uno schema semplice, ispirato al modello utilizzato dagli anni Novanta nelle elezioni locali e regionali, che concentra inevitabilmente l'attenzione dell'elettore sulla investitura del premier e rende secondario il «secondo e il terzo voto», quelli per Camera e Senato. In questa prospettiva, la scelta del presidente incorpora la scelta della maggioranza e la distribuzione dei seggi parlamentari dipenderà molto più dall'appel del premier che dal consenso delle formazioni politiche. Le conseguenze non sono da poco: sul piano politico, una disarmonia nelle coalizioni, perché il partito del candidato premier tenderà a fagocitare quelli minori; sul piano della rappresentanza un ulteriore disincentivo a candidare in Parlamento personalità di rilievo, essendo la fedeltà al capo la principale qualità richiesta.

Il modello è solo in minima parte scalfito dalla previsione di un correttivo volto ad attenuare la rigidità del sistema. Allo stato attuale, la riforma prevede che, nell'ipotesi della cessazione dalla carica del presidente del Consiglio in corso di mandato, il presidente della Repubblica possa conferire l'incarico di formare un nuovo governo al medesimo presidente dimissionario o ad altro parlamentare eletto nelle liste della maggioranza (ma, in quest'ultimo caso, solo per una volta; e sempre col vincolo di portare avanti il programma del premier eletto). Si tratta, tuttavia, di una ipotesi pensata come eccezionale, che difficilmente si potrà realizzare senza la regia o quantome-

no il consenso del presidente eletto e che tra l'altro sembra essere in via d'abbandono nel corso dell'esame parlamentare, a favore di una soluzione che, in caso di crisi, attribuisca nella sostanza al solo presidente del Consiglio la scelta tra le dimissioni o lo scioglimento delle Camere.

Il progetto si limita ad abrogare il potere presidenziale di nomina dei senatori a vita, ritenuto incompatibile con il principio democratico e pericoloso per la stabilità dell'esecutivo

Per il resto, il progetto all'esame del Parlamento si limita ad abrogare il potere presidenziale di nomina dei senatori a vita, ritenuto incompatibile con il principio democratico e pericoloso per la stabilità dell'esecutivo. Si porta a termine una promessa (o una minaccia) che risaliva al 2006, quando i senatori di diritto furono utili a garantire la sopravvivenza, invero breve, del governo Prodi II e, al contempo, si esclude dalle aule parlamentari qualunque intelligenza che non rientra nel rigido schema maggioranza/opposizione.

Non vi è nulla, invece, sulle questioni più discusse negli ultimi decenni, quali ad esempio il bicameralismo, l'iter legislativo, gli istituti di democrazia diretta, l'organizzazione del governo, il rapporto Stato-regioni. Manca un'analisi di ciò che non funziona nel nostro sistema costituzionale: ci si limita a invocare la stabilità dei governi, senza ragionare sulla crisi della rappresentanza, sul circuito della sovranità popolare (referendum, partecipazione politica), sull'evidente perdita di centralità dell'istituzione parlamentare, sulla realtà del processo di formazione delle leggi, sempre più lontano dal dato costituzionale.

Non vi è nulla che rafforzi il presidente del Consiglio all'interno del governo: la fiducia è ancora attribuita all'intero esecutivo, separatamente dalle due Camere, non si disciplina la revoca dei ministri, né si prevede un suo ruolo preminente rispetto agli altri componenti dell'esecutivo. In altri termini, si modifica radicalmente la legittimazione del premier, che però sul piano formale resta, come adesso, un *primus inter pares*, ossia un presidente che risponde di decisioni collegiali e non decide l'indirizzo politico. Di qui il rischio di una distanza tra potere carismatico del premier, investito da una doppia legittimazione, popolare e parlamentare, e potere reale a lui (o lei) attribuito dalla Costituzione. Con l'ulteriore pericolo che la Costituzione materiale si allontani ancora di più da quella formale e che la forza del carisma finisca con il prevalere sulla forza del diritto.

Non vi è nulla, soprattutto, nella direzione di un rafforzamento di quei contrappesi che sono fondamentali nei regimi democratici. Sembra, in fondo, mancare quello che Michele Ainis definisce il minimo di «grammatica costi-

tuzionale»: se tocchi un nodo del sistema non puoi non intervenire sul resto, pena uno squilibrio insostenibile.

La proposta dissesta gli equilibri costituzionali senza indicare con chiarezza quali siano i nuovi assetti su cui si deve reggere lo Stato democratico

In altri termini, avere un presidente del Consiglio «unto dal Signore» senza definirne chiaramente poteri e limiti e senza ripensare la struttura delle Camere, il bicameralismo ormai trasformato in un monocameralismo di fatto, le garanzie dell'opposizione, il quorum per la nomina degli organi di garanzia, i limiti alla decretazione di urgenza, dissesta gli equilibri costituzionali senza indicare con chiarezza quali siano i nuovi assetti su cui si deve reggere lo Stato democratico.

Se solo avesse voglia di sfogliare i resoconti della Costituente, oggi facilmente accessibili nel sito *comenascelacostituzione.it*, il legislatore di oggi potrebbe ben cogliere la profondità del dibattito di allora sull'equilibrio tra i poteri, la considerazione dei modelli stranieri, l'attenzione a porre argini alla tirannia della maggioranza e all'esigenza che l'impianto istituzionale avesse una certa flessibilità, per adattarsi alle diverse fasi politiche e dunque durare nel tempo.

Soprattutto, comprenderebbe che introdurre nella forma di governo disegnata dalla Costituente un corpo estraneo quale l'elezione diretta del premier determina uno stravolgimento dell'architettura costituzionale, che quantomeno richiederebbe numerosi correttivi: per il costituzionalismo, la sovranità popolare non si risolve nell'acclamazione del capo ogni cinque anni, ma si esprime attraverso la libertà del singolo parlamentare, la mediazione della rappresentanza politica, il dialogo tra le voci del pluralismo, insomma le forme e i limiti della Costituzione.

Ma forse è proprio questa idea di democrazia dialogante che è considerata un impaccio novecentesco (Mauro), in crisi irreversibile e quindi da superare irrigidendo la dinamica parlamentare e soprattutto creando un legame verticale e diretto, dal sapore bonapartista, tra il popolo e il capo che esso si sceglie.

Perché poco? Perché intervenire quasi esclusivamente sull'elezione del premier? Dietro a questa scelta vi è una evidente e comprensibile ragione tattica. Le precedenti «grandi riforme» sono state bocciate dagli elettori nel 2006 e nel 2016 anche in ragione della loro complessità. Una riforma semplice, chirurgica, sia pure con effetti dirompenti sull'intero sistema istituzionale, può più facilmente prevalere in un referendum costituzionale, specie se vi sarà un

quesito facile, fortemente suggestivo, accompagnato, con il linguaggio rozzo della propaganda, da slogan quali «volete voi scegliere chi vi governa o lasciare tutto ai giochi del palazzo?».

Tale scelta non risponde, tuttavia, solo a motivi di opportunità. Secondo i presentatori, le nuove poche disposizioni proposte sarebbero da sole sufficienti a risolvere «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» (così l'incipit della relazione al progetto di legge costituzionale), nonché a impedire la formazione dei tanto denigrati «governi tecnici». Obiettivi certo legittimi e in buona parte condivisibili (in Italia vi sono stati 68 governi in 75 anni), ma perseguiti al prezzo di irrigidire eccessivamente le dinamiche del circuito dell'indirizzo politico governativo e il sistema elettorale (Cartabia), di rendere difficile la «collaborazione elastica tra gli organi di indirizzo attivo» (Lanchester) e di creare un disequilibrio tra i poteri costituzionali, a danno soprattutto del Parlamento.

Vi è di più: nella relazione si legge che «la proposta di legge mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione». In altri termini, l'elezione diretta avrebbe un plusvalore democratico, restituirebbe lo scettro al popolo, sottraendolo alle alchimie dei partiti, ai ricatti dei parlamentari e al trasformismo politico.

Dietro all'elezione del premier vi è un'idea di Stato che riassume il principio democratico nell'investitura di un capo e nella identificazione tra corpo elettorale e leader

Dietro all'elezione del premier vi è, così, un'idea di Stato che riassume il principio democratico nell'investitura di un capo e nella identificazione tra corpo elettorale e leader. Consacrato dal voto popolare, egli incarna l'unità nazionale e dunque sarà quasi naturalmente posto al di sopra degli altri poteri, avendo quel surplus di legittimazione discendente dalla volontà popolare. Solo il popolo, infatti, al termine della legislatura potrà giudicarlo; solo il popolo, non certo la Costituzione, potrà porre un limite ai suoi mandati.

Un'idea di democrazia semplificata, elementare, che contrasta con l'ideale del potere diviso, dei limiti a ogni concentrazione eccessiva di potere, anche solo carismatico, nelle mani di uno solo, della necessaria presenza di contrappesi per mantenere il sistema in equilibrio. Un'idea che contribuisce alla tendenza a impoverire la dialettica pluralista e che si sposa pericolosamente con un sistema della comunicazione che tende a privilegiare le posizioni estreme. Ciò rischia, a mio parere, di consacrare anche a livello co-

stituzionale la riduzione del discorso pubblico a una contrapposizione amico-nemico.

In altri termini, la logica della scelta binaria tra i «capi» rischia, in un ambiente mediatico che tende a privilegiare il linguaggio estremista, di produrre un sistema istituzionale piegato alle logiche dei tanti populismi presenti nelle società odierne (La Malfa). Con un po' di malignità, se nei precedenti tentativi di riforma si discuteva, con qualche sgrammaticatura, di sistemi inglesi, francesi, tedeschi o spagnoli, ora il modello di riferimento sembra rintracciarsi sul Danubio.

Falsi problemi? Ho esplicitato senza remore il mio giudizio di fondo sul progetto governativo. Alcune critiche ricorrenti nel dibattito mi paiono però piuttosto deboli.

È frequente l'obiezione della radicale novità del modello proposto: proprio il fatto che nessuno Stato democratico preveda oggi l'elezione diretta del capo del governo dovrebbe in sé spingere a non adottare questa opzione. Con pari frequenza è poi criticata la menomazione degli attuali poteri del presidente della Repubblica, a cui il nuovo sistema intende sottrarre (quasi) ogni discrezionalità nell'individuazione del presidente del Consiglio. Le due obiezioni si basano su dati veri: nessuno, infatti, nega che si tratti di innesti sostanzialmente inediti, e d'altro canto solo un malinteso sussiego istituzionale può aver spinto alcuni dei proponenti a negare l'evidenza, cioè l'oggettiva volontà di limitare drasticamente i poteri del capo dello Stato nella nomina del vertice dell'esecutivo. Ma non è corretto ritenere che questi due profili siano per forza, in modo automatico, negativi.

Quanto al primo aspetto, numerose voci sottolineano come l'elezione diretta del primo ministro non sia prevista in alcun Paese, e che l'unico ordinamento ad aver tentato questa via del tutto eccentrica la abbia poi abbandonata in gran fretta per gli esiti del tutto insoddisfacenti che ha dato (si tratta di Israele, che l'ha sperimentata fra il 1996 e il 2001). Secondo questa obiezione, una buona riforma costituzionale dovrebbe rimanere all'interno di una delle forme di governo già esistenti: i modelli che le esperienze straniere di successo offrono sono in effetti numerosi, spaziando fra le diverse declinazioni delle forme parlamentari, presidenziali e semi-presidenziali, e di fronte a un buffet già così ricco non si comprende l'appetito per una nuova e sconosciuta pietanza.

Si tratta, però, di un argomento piuttosto debole, che con troppa disinvoltura scorda come il diritto costituzionale si sia sviluppato anche attraverso piccoli e grandi strappi rispetto alla tradizione e al contesto. Del resto, i modelli di forma di governo elaborati dalla dottrina hanno un valore descrittivo e non certo prescrittivo. In fondo, quello che oggi è considerato un mo-

dello (peraltro spesso evocato nel dibattito italiano), il semipresidenzialismo francese, fu un'invenzione di de Gaulle e di Debré. E, per restare in ambito nazionale, anche il costituente italiano «inventò» istituti che non avevano precedenti nelle Costituzioni coeve e anteriori, quali il referendum abrogativo e la peculiare declinazione italiana del giudizio di legittimità costituzionale.

In altri termini, la stessa storia delle Costituzioni insegna che «nuovo» non significa in sé «sbagliato»: la bontà di una forma di governo non si misura certo in termini di aderenza alle ricostruzioni teoriche consolidate, bensì in ragione dell'equilibrio e della coerenza del complessivo disegno istituzionale.

Proprio sotto quest'ultimo aspetto si possono formulare critiche ben più pregnanti, anche notando come la proposta di revisione costituzionale non introduca in realtà un vero modello nuovo, ma voglia invece inserire un elemento eccentrico in un modello che per tutti gli altri aspetti rimane vecchio (quello di una forma parlamentare con bicameralismo perfetto), che verrebbe totalmente squilibrato.

Si sostiene poi che la riforma svisciva il ruolo del presidente della Repubblica, riducendolo a un mero notaio senza poteri. In ciò vi è probabilmente del vero; questa critica, tuttavia, pare riferirsi più al ruolo di «motore di riserva» che il capo dello Stato ha giocato negli ultimi decenni, soprattutto nei momenti di particolare debolezza delle forze parlamentari, piuttosto che al disegno originario del Costituente. Rispetto a molte altre democrazie, in Italia le prerogative presidenziali sono particolarmente significative e l'ipotesi di ridurle per rafforzare il potere di indirizzo del corpo elettorale non può essere squalificata in modo aprioristico, nemmeno da chi ritenga che l'attuale assetto parlamentare non debba essere alterato.

Quale legittimazione per il presidente della Repubblica? Il vero nodo critico sembra semmai un altro, ossia quello di garantire una forte legittimazione del capo dello Stato, a fronte di un presidente del Consiglio eletto direttamente.

Il vero nodo critico è quello di garantire una forte legittimazione del capo dello Stato, a fronte di un presidente del Consiglio eletto direttamente

Una serie di circostanze fortunate ha fatto sì che, specie nell'ultimo trentennio, al vertice dello Stato sedessero personalità di profonda cultura costituzionale, di raro equilibrio e di indubbia autorevolezza; e ciò è stato decisivo per consentire soluzioni ordinate in frangenti drammatici della vita istituzionale e per accrescere nell'opinione pubblica il prestigio e la dignità dell'istituzione.

Se la riforma dovesse essere approvata, il tema non sarà tanto quello della riduzione dei poteri del capo dello Stato, ma semmai della facilità per qualsiasi maggioranza, con le regole attuali che richiedono dopo il terzo scrutinio la sola maggioranza assoluta, di eleggersi un presidente da sola o quasi, magari privilegiando i vincoli di fedeltà e di appartenenza rispetto a quelli di autorevolezza. Dunque, per preservare in modo autentico il prezioso ruolo arbitrale del presidente della Repubblica, piuttosto che una difesa a oltranza dei poteri di nomina del governo e di scioglimento delle Camere, sembra più importante una modifica delle norme che ne regolano l'elezione, in modo da assicurargli una legittimazione diversa rispetto a quella attuale, che non soccomba a fronte della legittimazione, popolare e parlamentare, del presidente del Consiglio.

Serve certamente un esercizio di fantasia istituzionale: però si può immaginare una partecipazione al collegio elettorale dei rappresentanti delle autonomie territoriali (non solo gli attuali delegati regionali, ma anche una folta rappresentanza dei sindaci), delle autonomie funzionali, delle rappresentanze sociali, del mondo della cultura, della scuola e dell'università (così ad esempio Paolo Pombeni, che ipotizza per il presidente un'elezione di secondo grado, da parte di un'assemblea composta da personalità elette da collegi specializzati). Il senso è quello di valorizzare il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale e, soprattutto, di attribuire al capo dello Stato una legittimazione forte, né maggiore né minore ma diversa rispetto a quella del capo del governo.

E per il Parlamento? Si è scritto che il Parlamento è il grande sconfitto della riforma istituzionale e anche in questa affermazione vi sono molti elementi di verità, pure per chi non ha nostalgie di una forse mai esistita «centralità del Parlamento», non ritiene che la forza delle assemblee elettive si misuri dal numero di governi fatti cadere ogni legislatura e pensa che un rafforzamento della stabilità dell'esecutivo sia opportuna.

Il progetto governativo mette in discussione il principio del libero mandato, istituendo nella sostanza un obbligo di rimanere inchiodati al programma presentato agli elettori e pone una distinzione tra i parlamentari, prevedendo che solo quelli della maggioranza possano eventualmente assumere la carica di presidente del Consiglio. Soprattutto, inverte il rapporto tra Parlamento e governo, facendo sostanzialmente dipendere la vita del primo dal secondo (Cheli), attribuisce alle Camere essenzialmente un ruolo di ratifica degli indirizzi del governo e crea una sorta di cristallizzazione del ruolo dei parlamentari a seconda dell'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione (Pezzini), finendo con l'impoverire la dialettica pluralista e ridurre «la funzione di dialogo politico e di controllo» (Clementi).

Vi è di più: il testo presentato alle Camere parte dal presupposto che il presidente eletto debba automaticamente godere di una comoda maggioranza parlamentare e quindi concepisce la distribuzione dei seggi parlamentari quale l'esito di un'altra e ben più rilevante elezione, quella appunto del premier. Questo è forse l'aspetto più «rivoluzionario» (altri direbbero eversivo) del disegno di legge costituzionale, perché per la prima volta la composizione delle Camere sarebbe determinata dal risultato dell'elezione di un altro organo costituzionale. E ciò rischia di determinare - forse più ancora dell'elezione diretta del presidente del Consiglio - un profondo squilibrio in termini di legittimazione delle Camere e dei singoli parlamentari.

Occorre abbandonare la pretesa di un sistema che assicuri una maggioranza assoluta a qualunque condizione. Solo così si può restituire un significato alla rappresentanza parlamentare

Quali rimedi, se proprio non si vuole rinunciare all'elezione diretta? Seguendo l'insegnamento della Corte costituzionale in materia elettorale, occorre abbandonare ogni automatismo e la pretesa di un sistema che assicuri una maggioranza assoluta a qualunque condizione. Solo così si può restituire un significato alla rappresentanza parlamentare, che non può ridursi a un'appendice della scelta plebiscitaria del premier. Le strade sono note e il lettore mi scuserà se sarò poco originale nel continuare a preferire un sistema fondato su collegi uninominali, meglio se a doppio turno, capace di stabilire un effettivo legame tra eletto e territorio e al contempo di favorire, in modo naturale e senza forzature, la formazione di una maggioranza.

In ogni caso, resta che al premier legittimato dal voto popolare deve corrispondere un Parlamento anch'esso legittimato da un autonomo e diverso voto popolare. E sarà poi il talento politico del presidente eletto a coagulare una maggioranza parlamentare se questa non dovesse emergere «la sera delle elezioni».

Certo, questo potrebbe deludere chi concepisce la democrazia soprattutto come incoronazione popolare e vuole il potere concentrato in un'unica mano, con pochi limiti. Ma, citando il genio di Altan, «Siamo in democrazia. Ognuno ha la sua croce».

GIULIO ENEA VIGEVANI è professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Milano-Bicocca, dove insegna Diritto costituzionale, Diritto dell'informazione e AI and Media Law. Esercita la professione di avvocato. Co-dirige la «Rivista di diritto dei media».