

LA RIFORMA MELONI TRA LUCI, OMBRE E MARGINI DI MIGLIORAMENTO.

di Luca Longhi*

Il dibattito sulla riforma Meloni, appena entrato nel vivo, ha già visto pronunciarsi in pochi giorni numerosi esperti e commentatori, che, per l'eterogeneità dei punti di vista e delle estrazioni di provenienza, hanno assunto, come prevedibile, le posizioni più disparate, con diversi accenti e sfumature a seconda delle tesi formulate¹.

Dagli articoli apparsi in queste settimane sembra che tutto (e il suo contrario) sia già stato detto e scritto, il che significa, in primo luogo, che non si possono ricavare indicazioni univoche ed assolute in una materia che, per definizione, si presta ad interpretazioni plurime anche in base all'angolazione ideologica di riferimento.

Tuttavia, nel momento in cui gli addetti ai lavori sono chiamati ad esprimersi, contribuendo ad animare una discussione che ci accompagnerà ancora a lungo, è necessario che gli operatori giuridici non si sottraggano dalle responsabilità che competono loro ed accettino l'invito a confrontarsi nelle sedi scientifiche e divulgative, favorendo la circolazione delle idee, come nel caso del Forum meritoriamente promosso da questa Rivista².

Ecco, dunque, che, una volta ricostruite le opinioni che riempiono quotidianamente le rassegne stampa e formatosi un primo personale pensiero sulla questione, vale la pena di dire la propria, cercando un punto di vista originale, non tanto per una mera velleità di

* Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università Telematica Pegaso.

¹ A titolo meramente esemplificativo e con tutte le diverse sfumature delle relative posizioni, si segnalano, tra gli Autori interpellati in articoli e interviste pubblicati in questi giorni che hanno espresso parere favorevole alla riforma, Celotto, Frosini, Giuffrè, Marini, Mazzaroli, mentre, tra gli Autori che hanno manifestato critiche o perplessità, a vari livelli o anche solo su singoli aspetti del testo, si segnalano Ainis, Amato, Armaroli, Cassese, Cheli, Clementi, Curreri, Lucarelli, Mone, Petrillo, Villone, Zagrebelsky. Questa notazione indicativa, che non può tenere conto della complessità delle opinioni formulate, viene riportata principalmente allo scopo di evidenziare la vivacità del dibattito scaturito nell'immediatezza della presentazione del ddl costituzionale.

² Inaugurato dall'editoriale di A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di Governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, seguito dal contributo di D. Mone, *Il ddl costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*.

stravaganza, quanto soprattutto per non ripetere invano concetti già noti, nell'auspicio di offrire al lettore nuovi piccoli spunti di riflessione.

Esaurita questa doverosa premessa, ritengo che finora non si sia dedicata adeguata attenzione ad alcuni profili che fanno da sfondo al disegno complessivo e che ne costituiscono, in qualche modo, i presupposti logici, oltre che delle possibili chiavi di lettura utili a comprenderne lo spirito.

Mi riferisco, in particolare, a due significativi precedenti che rappresentano certamente gli eventi più stravolgenti del diritto costituzionale di questi anni, passati, in un certo senso, inosservati o, quanto meno, poco considerati all'interno del dibattito pubblico: la riduzione del numero dei parlamentari³ e la rielezione (verificatasi per due volte consecutive) del Presidente della Repubblica.

Si tratta di due circostanze, a mio avviso, tutt'altro che indifferenti ai fini di una corretta valutazione dell'odierna riforma e delle finalità che si prefigge e che, a suo tempo, avrebbero reclamato forse una mobilitazione analoga a quella che si sta registrando in queste ore, sebbene, per motivi diversi, legati anche alle contingenze politiche del momento, ciò non sia poi avvenuto.

Alla luce di tali accadimenti, difatti, come si può parlare oggi in termini assoluti di indebolimento del Parlamento, in presenza di un'istituzione già svuotata per effetto di un drastico *taglio delle poltrone* (per richiamare il lessico dei promotori della riforma del 2020), che ci ha restituito l'immagine di aule desolate e, in quanto tali, private di una parte consistente dell'autorevolezza e del fascino anche *visivo* – elemento solo apparentemente banale – che prima le contraddistingueva?

Non sarebbe, quindi, la riforma in commento a depotenziare di per sé un organo già duramente intaccato nel proprio prestigio dalle ultime leggi elettorali e dalla crisi in atto dei partiti (con conseguente disaffezione diffusa alla politica)⁴, oltre che, per l'appunto, dalla riduzione del numero dei seggi.

Come si può sostenere, poi, che il ruolo del Capo dello Stato risulterebbe indebolito, se, viceversa, le incapacità della politica dell'ultimo decennio hanno sortito la soluzione estrema, dapprima inedita nello strumentario costituzionale, della sua rielezione (2013 e 2022), con la prospettiva attuale di una permanenza nella carica di quattordici anni, ovvero di un orizzonte temporale senza riscontri nell'intero panorama ordinamentale?

³ Per effetto della l. cost. n. 1/2020.

⁴ Su quest'aspetto, si veda A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza parlamentare*, cit., p. 1.

In altre parole, non è tanto la figura del Capo dello Stato che rischia di finire ridimensionata dalla riforma proposta⁵, quanto piuttosto i recenti sviluppi politico-istituzionali del regime vigente ad aver fatto sì che giocasse – persino suo malgrado – una parte attiva di protagonista della scena per porre rimedio alle frequenti impasse parlamentari.

Ed anzi, l’attivismo manifestato dal Presidente della Repubblica nelle situazioni in cui gli è stato richiesto in questi anni ha rappresentato un’eccezione al normale funzionamento del sistema parlamentare piuttosto che il metro sul quale poter misurare ordinariamente l’ampiezza dei relativi ambiti di intervento.

In quest’ottica, l’abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale di cui all’art. 1 del ddl costituzionale, viste anche le non lusinghiere *performance* in termini di presenze comunemente riportate dai soggetti assurti alla carica, potrebbe essere ritenuta un’innovazione nient’affatto scandalosa⁶, ancorché attenga ad un aspetto per certi versi minore della vicenda⁷.

Il testo, in definitiva, più che mortificare le prerogative degli organi costituzionali, mira, pur con tutti gli elementi che potranno essere corretti in corso d’opera, a rendere più funzionale il rapporto tra esecutivo e legislativo, ricercando un nuovo equilibrio tra governabilità e rappresentanza, come già si era provato a fare, in maniere diverse e senza successo, in occasione dei precedenti tentativi di riforma del 2006 e del 2016.

Si può dire, anzi, che l’aver escluso la clausola *simul stabunt simul cadent* deponga nel senso di non voler marginalizzare il Parlamento, così come si può anche dire che il non essere andati ad incidere in maniera diretta sulle prerogative del Presidente della Repubblica dimostri pur sempre l’intenzione di non incrinare il posizionamento costituzionale (art. 87, co. 1 Cost.).

Tuttavia, proprio le soluzioni *compromissorie* sposate nel testo, se, da un lato, rivelano il proposito di preservare certi equilibri costituzionali, dall’altro, anche per la singolarità delle opzioni adottate, che non trovano una corrispondenza fedele in altri ordinamenti⁸,

⁵ Sulla possibile perdita di autorevolezza del Presidente della Repubblica in questo disegno, insistono, tra gli altri, Ainis su *La Repubblica* del 5 novembre 2023, che parla di “bi-presidenzialismo zoppo” e Amato su *La Repubblica* del 4 novembre 2023.

⁶ P. Armaroli, *Un premierato che non è un premierato*, su *La Ragione* del 4 novembre 2023, esprimendo un avviso negativo all’abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale, evidenzia, tuttavia, opportunamente di collegarne l’esercizio delle funzioni ai doveri prescritti dall’art. 54 Cost. Di avviso favorevole all’abolizione, tra gli altri, Frosini su *La Verità* del 6 novembre 2023.

⁷ Di quest’avviso, Celotto su *L’Identità* del 6 novembre 2023.

⁸ Si parla, difatti, di “premierato all’italiana” per evidenziarne le peculiarità e distinguerlo, ad esempio, dal modello inglese, così come anche dal cancellierato tedesco. In questi termini, A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza*, cit.

rappresentano delle incognite (già ampiamente illustrate dalla dottrina in questi giorni⁹) in previsione di una loro futura attuazione.

Le scelte operate negli artt. 3 e 4 del ddl costituzionale (elezione diretta del Presidente del Consiglio senza limiti di mandato¹⁰, scheda unica¹¹, turno unico¹², costituzionalizzazione del premio di maggioranza¹³, esclusione della clausola *simul simul*¹⁴, secondo Premier¹⁵ di estrazione parlamentare, norma c.d. anti-ribaltone¹⁶), guardano nella direzione del modello comunale¹⁷ che, nelle sue espressioni più riuscite, ha costituito l'esperienza democratica di maggior successo degli ultimi trent'anni nel Paese se non altro in termini di partecipazione e gradimento popolare e che, applicata alle elezioni politiche, varrebbe a consegnare ai cittadini uno scenario di certezza, condizione di per sé desiderabile, se si pensa, ad esempio, alla crisi istituzionale scaturita dal voto del 2018 e agli sviluppi che ne conseguirono.

In questo caso, il testo presenta almeno il pregio di risultare circoscritto a soli quattro articoli (59, 88, 92 e 94 Cost.), che, in vista di un eventuale referendum confermativo, lo rende senza dubbio comprensibile agli elettori, a differenza dei più compositi progetti Berlusconi e Renzi, che imponevano un voto unico a fronte di massicci pacchetti di norme, obbligando inevitabilmente l'elettore a forzare alcuni dei propri convincimenti per arrivare ad esprimere una preferenza unitaria nella grande varietà delle novelle proposte.

Pertanto, prima di addentrarsi nel clima arroventato di un'ipotetica interminabile vigilia referendaria, com'è nella tradizione italiana, e prima di cadere nell'errore metodologico di sovrapporre al ragionamento sulla riforma un sondaggio sul Governo in carica (o, peggio ancora, di provare a strumentalizzare la figura del Presidente della Repubblica, personalizzando le argomentazioni tecnico-giuridiche), occorre considerare nella sua complessità il contesto istituzionale venutosi a creare che induce legittimamente a perseguire lo scopo della governabilità, mai troppo apprezzato nella nostra storia

⁹ Si rinvia, a vario titolo, alle opinioni critiche richiamate nella nota 1.

¹⁰ Soluzione criticata, tra gli altri, da Ainis.

¹¹ Soluzione criticata, tra gli altri, da Zagrebelsky su *La Repubblica* del 5 novembre 2023.

¹² Soluzione criticata, tra gli altri, da Cassese su *La Stampa* del 5 novembre 2023, Cheli su *La Stampa* del 4 novembre 2023, Ceccanti su *Il Corriere della Sera* del 9 novembre 2023, Curreri su *L'Unità* del 5 novembre 2023.

¹³ Soluzione criticata, tra gli altri, da Lucarelli su questa *Rivista*, anche in riferimento alla giurisprudenza costituzionale, e Petrillo su *Il Fatto Quotidiano* del 5 novembre 2023.

¹⁴ Soluzione criticata, tra gli altri, da Frosini, pur nel contesto di una valutazione sostanzialmente favorevole della riforma e da Mone, muovendo da una prospettiva diversa.

¹⁵ Soluzione criticata, tra gli altri, da Villone su *Il Manifesto* del 5 novembre 2023.

¹⁶ Sulla quale, si vedano i rilievi critici, tra gli altri di Lucarelli su questa *Rivista*, che inducono l'A. a parlare di "tirannia della maggioranza parlamentare".

¹⁷ Sebbene non si sia ritenuto, nel caso di specie, di aderire appieno allo schema del c.d. *Sindaco d'Italia* (a cominciare dalla previsione di un turno unico).

repubblicana (con ben 68 governi in 75 anni!), individuando se possibile una ricetta più efficace rispetto a quelle che hanno trovato finora applicazione.

Di conseguenza, un'analisi serena della riforma, fermi restando i margini di miglioramento sui quali sicuramente si avrà modo di intervenire nei prossimi mesi, dovrà tenere da conto il quadro di partenza descritto, che consiglia per il futuro del Paese di cercare di valorizzare gli obiettivi della stabilità e della governabilità sottesi al disegno di legge costituzionale.

In conclusione, la riforma, pur con gli opportuni adattamenti di un testo perfettibile, andrà valutata nella cornice degli avvenimenti degli ultimi anni, già destinati a mutare i precedenti equilibri costituzionali, cercando di abbandonare, per tutti i motivi osservati, un atteggiamento sterile di conservatorismo fine a sé stesso ed esaminando i rapporti di forza in una dimensione necessariamente evolutiva, alla ricerca di assetti istituzionali più moderni e funzionali.