

## **UNO VALE TUTTI. CONSIDERAZIONI CRITICHE (A PRIMA LETTURA) SUL D.D.L PREMIERATO.**

di Michele Della Morte \*

Il mese scorso, a distanza di un anno dalla sua entrata in carica, il Governo Meloni, su proposta del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione amministrativa ha approvato il d.d.l di revisione costituzionale recante: *Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia* che si propone di modificare – in termini radicali – la forma di governo parlamentare italiana. Di per sé, la presentazione dell'atto non stupisce più di tanto. Le riforme rappresentano, infatti, un punto essenziale dell'agenda di governo, come confermato, nei mesi scorsi, dalle ripetute dichiarazioni del Ministro Calderoli, determinato a difendere il suo contestato progetto di autonomia differenziata e della stessa Presidente del Consiglio Meloni che, all'indomani della vittoria elettorale, ha affermato che avviare la revisione della Carta costituzionale, in virtù di un presunto mandato popolare, rappresenta per il Governo un *dovere*.

La volontà espressa in questi ultimi giorni dalla stessa Giorgia Meloni di chiudere la stagione pentastellata dell'*uno vale uno* rappresenta, al riguardo, un'indicazione preziosa per comprendere il disegno che fonda la sua proposta di riforma. Al di là dell'enfasi riservata al principio del *merito* – sul quale molto ci sarebbe da dire – la soluzione prefigurata sembra preordinata ad affermare il principio opposto, fondato sulla premessa per la quale *uno vale tutti*.

Proprio in tal senso, l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio – che nessun altro Paese adotta – si propone come atto terminale di forze partitiche interessate unicamente alla propria auto-conservazione; un sistema che, a partire da un dato periodo, ha scelto consapevolmente di proiettare sulla Costituzione la propria stessa crisi, al fine di non fare i conti con le ragioni profonde della propria fragilità, come acutamente ha

---

\* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università del Molise.



osservato, in un saggio recente e stimolante, Enzo Cheli<sup>1</sup>. Forze politiche che deliberatamente e da lungo tempo hanno rinunciato al loro ruolo di mediazione sociale e che oggi intendono, al fine di espiare le loro molteplici colpe, convincere gli italiani che il nodo da sciogliere sia proprio lì, nelle disposizioni di quella Carta che, contrariamente, anche in virtù dell'opera di interpretazione della Corte costituzionale, spesso chiamata a supplire le lacune della politica, ha continuato a garantire pluralismo politico-sociale e sviluppo dei diritti in un Paese che ha contribuito in modo decisivo ad unire nel segno del patto costituente. Per quanto il comunicato (n. 57) della Presidenza del Consiglio del 3 novembre scorso dichiara che la riforma segua un criterio *minimale* di modifica della Costituzione vigente, operando in continuità con la tradizione costituzionale e parlamentare italiana e preservando al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, ritenuto *figura chiave dell'unità nazionale*, il suo articolato rivela esattamente l'opposto. La "madre di tutte le riforme" si basa, infatti, sull'elezione a suffragio universale diretto del Presidente del Consiglio per una durata di cinque anni, senza alcun limite di mandato. L'art. 3, terzo comma, del disegno di revisione (modifica dell'art.92 Cost) dispone, nella sua ultima versione, che le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle due Camere avvengano «contestualmente» (è sparito il riferimento, presente nella precedente bozza, all'unica scheda elettorale) e che la legge disciplini il sistema elettorale delle Camere, *secondo i principi di rappresentatività e governabilità*, in modo che un premio, assegnato su base nazionale, assicuri ai candidati e alle liste collegate al Presidente del Consiglio dei ministri, il 55 per cento dei seggi in entrambe le Camere. La proposta dispone, ancora, che il Presidente del Consiglio debba essere eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura e che il Presidente della Repubblica sia tenuto a conferire al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e a nominare, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri (che dunque il Presidente eletto non può nominare né revocare).

Il successivo articolo 4 del disegno di legge completa il quadro. Il terzo comma dell'art.94 Cost. è sostituito dal seguente: «entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non venga approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche

---

<sup>1</sup> Cfr. E. Cheli, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023.

quest'ultimo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere». Dopo l'ultimo comma è, infine, aggiunto il seguente: «in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è *stato candidato* in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto *ha ottenuto* la fiducia delle Camere».

2. La prima impressione che si ricava dalla lettura del testo è di forte preoccupazione per le sorti della democrazia parlamentare; turbamento che riflette la tensione che dovrebbe assalire chiunque voglia continuare a considerare il Parlamento come organo espressivo della rappresentanza democratica. La volontà di ingabbiare la dinamica politica relativa alla formazione ed al conseguente svolgimento dell'azione di governo rischia, infatti, di produrre vincoli disfunzionali che lo stesso sistema non sarebbe più in grado di assorbire e, di conseguenza, superare.

Tra questi, in queste poche pagine, ne segnaliamo alcuni, tra loro correlati.

a) Al contrario di quanto vorrebbero far intendere le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, la figura del Presidente della Repubblica risulterebbe severamente ridimensionata a seguito della riforma. La compressione, diretta ed indiretta, delle prerogative di cui dispone in base alla Costituzione, indica, nel complesso, la volontà di fare a meno di una funzione stabilizzatrice esterna al circuito Governo-elettori, con grave pregiudizio della collaborazione tra poteri che, a sua volta, è presupposto e funzione della loro divisione. Quale esito dell'elezione diretta, la prassi delle consultazioni, collegata alla funzione di direzione del processo di formazione del Governo, sin dalle sue fasi iniziali, sarebbe inevitabilmente travolta dalle nuove regole, dovendo il Capo dello Stato limitarsi a prendere atto della volontà espressa dal popolo tramite l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, conferendo a questi l'incarico e nominando i Ministri, su proposta dello stesso Presidente del Consiglio eletto. L'elezione diretta comporta, inoltre, la trasformazione del voto di fiducia, elemento caratterizzante – come si insegna agli studenti – della forma di governo parlamentare, costituendo il presupposto della farraginoso dinamica conseguente al possibile venir meno di quella. Nell'ipotesi di mancata fiducia iniziale – altamente improbabile, considerata la connessione tra premio di maggioranza ed elezione diretta – il Capo dello Stato, ai sensi della proposta, non potrà far altro che

rinnovare l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo (si deve ipotizzare composto da nuovi ministri), ai fini di una nuova votazione delle Camere. In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, la riforma prevede che il Presidente della Repubblica possa conferire l'incarico di formare il Governo solo allo stesso Presidente del Consiglio dimissionario o a *un altro parlamentare candidato in collegamento al Presidente eletto*, che non potrà far altro che attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto – ma cessato dalla carica – ha ottenuto la fiducia delle Camere. Qualora il nuovo Governo non ottenga la fiducia delle Camere e in tutti gli altri casi di cessazione dalla carica del *secondo* Presidente, il Capo dello Stato *dovrà* procedere allo scioglimento delle Camere. Si tratta, in tal caso, della famigerata disposizione *antiribaltone*, che, nella prospettiva di fare piazza pulita dei cambi di maggioranza, di governi tecnici e quant'altro, non tiene conto della fenomenologia politica, del dato storico, delle caratteristiche inevitabilmente flessibili e dinamiche dei modelli parlamentari e degli stessi partiti che quei sistemi caratterizzano. Valga, al riguardo, l'insegnamento di Sartori, il quale ricordava che “nella teoria e nella prassi dei sistemi parlamentari non esiste né il problema né il divieto del ribaltare. Vale a dire, nel parlamentarismo è sempre consentito scomporre, ricomporre e anche ribaltare una maggioranza di governo”, come dimostra la stessa esperienza costituzionale inglese, nel cui ambito – come ha dimostrato con maggiore evidenza la prassi degli ultimi anni – il ricorso alle urne ha costituito “un'ultima e dannatissima ipotesi”<sup>2</sup>. Se si conviene con tale ragionamento, diviene allora evidente che l'approvazione di una disposizione siffatta determinerebbe la crisi, forse definitiva, del parlamentarismo razionalizzato ed il probabile avvio dello *staffettismo*, altrettanto razionalizzato. L'unica spiegazione che può fornirsi a tale astrusa costruzione è, infatti, quella di riservare alla coalizione vincente la possibilità di cambiare leader in corsa, magari in virtù di accordi precedentemente assunti tra le parti politiche, non risultando, peraltro, neanche troppo chiaro il senso della modifica, nel testo presentato al Senato, relativa al secondo, eventuale, destinatario dell'incarico, che ora deve essere un parlamentare *candidato* (e non già *eletto*), collegato con il Presidente del Consiglio eletto in prima battuta. Un'idea di democrazia ultra-governante e disintermediata, insomma, nel cui ambito l'elezione diretta, lungi dal garantire stabilità,

---

<sup>2</sup> Cfr. G. Sartori, *Una occasione mancata? Intervista sulla riforma costituzionale*, a cura di L. Morlino, Roma-Bari, 1998, p. 114.

sbandierata come obiettivo, potrebbe operare da dispositivo per accordi interni alla coalizione.

b) Un secondo profilo critico concerne la scelta di attribuire rilievo costituzionale al programma di governo che riflette una rigidità del tutto disarmonica rispetto alla realtà dinamica che la forma di governo parlamentare dovrebbe esprimere ed assorbire allo stesso tempo. Una fissità inaudita, che non considera la necessità di cambiamenti, di modifiche in corso d'opera, di modulazioni eventuali originate da fattori di ordine esogeno (es. crisi economiche o sanitarie) o endogeno, in tale ultimo caso derivanti all'esperimento di contro-poteri funzionali – secondo la Costituzione – esattamente a porre in discussione, se non in crisi, l'attuazione di *quel* programma di governo (si pensi all'eventuale esito positivo di un referendum su punti qualificanti il programma stesso). Tale disposizione rivela, più di altre, il sistema *chiuso* che il Governo attualmente in carica ha in mente; chiuso perché desideroso di immunizzarsi, in omaggio ad un populismo che tutto consente meno che l'estrinsecarsi genuino della volontà popolare. Ma il profilo principale che mi sembra emergere da questa disposizione – e dalle altre ad essa correlate – è la volontà – poco abilmente celata – di sugellare il ruolo attuale del Parlamento; assemblea numericamente ridotta, in virtù del frettoloso *taglio* operato dalla legge costituzionale n. 1/2020 (a proposito: che ne è dei famigerati correttivi?), che da tempo – per effetto di diversi fattori, agisce principalmente in funzione di ratifica delle decisioni del Governo. Questo dato può considerarsi, del resto, pacifico in dottrina. Ogni riferimento al reiterato abuso dei decreti-legge, ancora recentemente oggetto di stigmatizzazione da parte del Presidente della Repubblica, alle modalità di approvazione della legge di bilancio, alla compressione della discussione parlamentare, all'utilizzo sistematico della questione di fiducia non è affatto casuale. Se da decenni “Palazzo Chigi è diventato lo snodo più vitale e più ambito dell'intero sistema politico” è sulla sua conquista che si deve puntare, riducendo ai minimi termini, al contempo, la dialettica partitica e parlamentare al fine, for di riprodurre il “torpore” che le grandi forze partitiche, impegnate nel dibattito costituente, intesero avversare con forza e determinazione<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. M. Calise, *Dopo la partitocrazia*, Torino, 1997, p. 65; C. De Fiores, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007, p. 7.

c) Altro profilo critico concerne la scelta di costituzionalizzare la legge elettorale delle Camere prevedendo, senza soglia minima di accesso, che un premio, assegnato su base nazionale, assicuri ai candidati ed alle liste collegate al Presidente del Consiglio dei ministri almeno il 55 per cento dei seggi in entrambe le Camere (resta peraltro incomprensibilmente in vigore, come osservato sulla stampa nei giorni scorsi da Massimo Luciani, la disposizione di cui all'art. 57 Cost., inerente alla elezione del Senato su base regionale). Tale risoluzione, incurante delle prescrizioni formulate dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, che ribadivano che la rappresentatività, ovvero il rapporto di *consonanza* tra elettori ed eletti, era da intendersi quale principio non sacrificabile in funzione della stabilità dell'azione di Governo, è da giudicare negativamente, senza troppi indugi. La scelta assunta dal Costituente di non dettare regole elettorali rivolte a irrigidire il sistema politico-partitico rappresentò, come chiaramente segnalato in dottrina, una saggia e razionale opzione di metodo giustificata dalla volontà di non inserire in Costituzione disposizioni che, negli anni successivi, avrebbero potuto ritenersi superate dagli eventi politici. Una scelta cosciente e realistica, dunque, che il Costituente assunse consapevole delle conseguenze che una diversa alternativa “avrebbe potuto ingenerare nel sistema”<sup>4</sup>.

d) La revisione presentata dal Governo Meloni costituisce, a tutti gli effetti, una deformazione destinata a produrre effetti regressivi sul piano della relazione tra politica e società. La proposta – nei termini in cui è stata formulata – rovescia l'orizzonte di senso che la Costituzione esprime, mortifica la partecipazione popolare, da intendersi – come è corretto che sia – quale momento principale di integrazione della dinamica rappresentativa, necessaria a garantire il processo continuo di rinnovamento del sistema in funzione anti-identitaria. Qualora entrasse in vigore, non si realizzerebbe, infatti, nemmeno l'amara profezia di Rousseau, secondo il quale – come è noto – il popolo [inglese] sarebbe stato libero solo nel giorno delle elezioni. Anche il voto popolare risulterebbe, infatti, costretto dai vincoli strettissimi di una legge funzionalizzata alla scelta della maggioranza del Capo, quali che siano i correttivi che eventualmente potrebbero essere introdotti (preferenze, doppio turno ecc.) e risulterebbe comunque esposto ai rischi di manipolazione – moltiplicati dal sistema mediatico – che la democrazia diretta reca sempre con sé. Una sorta di riproduzione – in chiave contemporanea – della logica dell'acclamazione, cara a Schmitt, come si sa, che, infatti, la riteneva fenomeno eterno di ogni comunità politica, destinata a

---

<sup>4</sup> Cfr. C. De Fiores, op. cit., p. 6.

deprimere tutte le ipotesi che la Costituzione prevede – come indicava Mortati – per far arrivare al Parlamento la *voce del popolo* nel corso della legislatura, al fine di determinare correttivi al programma, già abbondantemente sacrificate nel corso della storia repubblicana. Oltre al caso del referendum, prima accennato, si pensi alla sorte dell’iniziativa popolare delle leggi ed agli stessi condizionamenti che – per altro verso - graverebbero sulla Corte costituzionale, che, a seguito della riforma, vedrebbe inevitabilmente compromessa la sua legittimazione, chiamata, come sarebbe, a giudicare della legittimità costituzionale di leggi approvate da maggioranza predefinite stabilmente ordinate intorno alla volontà del *leader* eletto.

Per le ragioni sommariamente elencate la sfida referendaria – non disponendo la maggioranza di centro-destra del *quorum* dei due terzi necessario ad evitarla ex art. 138 Cost. – si delinea, all’orizzonte, come momento di snodo fondamentale, impegnando la coscienza di chiunque abbia a cuore le sorti della democrazia costituzionale nel nostro Paese.