



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2024

**I tentativi di cambiare i principi
della nostra Costituzione**

di Ugo De Siervo

EDITORIALE SCIENTIFICA

I TENTATIVI DI CAMBIARE I PRINCIPI DELLA NOSTRA COSTITUZIONE

di Ugo De Siervo

Presidente emerito della Corte costituzionale

Come ben noto, molte sono state le proposte di revisione costituzionale, ma nessuna come il ddl cost. AS 935 dell'attuale Governo ha fatto immediatamente sorgere tante radicali obiezioni: dalle iniziali audizioni presso la prima commissione del Senato, che hanno registrato tutta una serie di critiche più o meno radicali alle proposte, alle opinioni critiche espresse nei più diversi organi di stampa e poi nelle riviste giuridiche. Per l'ambiente dei giuristi, possiamo assumere come emblematiche le considerazioni a cui giunge un recente "*paper*" di Astrid¹ (a cui hanno contribuito oltre trenta colleghi anche di diversa impostazione nei dibattiti degli ultimi anni sulle diverse proposte di modificazione costituzionale); in particolare le conclusioni del Capitolo sulla proposta di revisione costituzionale del Governo Meloni (attribuite a Cheli, Volpi e Bassanini) sono le seguenti: esistono «ragioni che rendono inaccettabile e inemendabile questo disegno di legge costituzionale; non solo per la sua inadeguatezza tecnica ma anche per il suo contrasto con i principi che reggono le basi della nostra democrazia rappresentativa».

Infatti un "premierato" come quello ipotizzato nel progetto di revisione costituzionale non solo sarebbe una innovazione sconosciuta al costituzionalismo democratico che conosciamo, ma la qualità tecnica di varie parti della proposta governativa appare a volte sconcertante. La stessa presentazione del progetto ha vistosamente oscillato fra la grande enfasi iniziale della Presidente del Consiglio sul contenuto di trasformazione del progetto e la successiva sua rappresentazione piuttosto riduttiva (se non decisamente falsa) ad opera di alcuni Ministri ed esponenti politici della maggioranza, dinanzi alle prime corali obiezioni ed i diffusi rilievi critici che in tal modo si sarebbero alterati in radice pure i poteri del Presidente della Repubblica. In effetti il confronto

¹ *Costituzione: quale riforma?*, Paper di Astrid n. 94, dicembre 2023.

pubblico che si è aperto ha messo in luce evidente che la proposta muterebbe in radice alcuni dei più importanti poteri del nostro Presidente della Repubblica (specialmente quelli relativi al procedimento di formazione del Governo ed allo scioglimento anticipato delle Camere) ed il suo stesso ruolo complessivo di garante dei valori costituzionali.

Il testo della riforma continua però ad essere richiamato positivamente dalla Presidente del Consiglio e nei lavori iniziati presso la prima Commissione del Senato si registra un impegno di parlamentari di maggioranza e perfino un vistoso nervosismo del Presidente della Commissione, molto impegnato nel più rapido possibile svolgimento dei lavori.

Di recente gli stessi quattro ampli emendamenti presentati dal Governo al proprio progetto denotano – al di là delle giustificazioni ufficiali – che lo stesso Governo ha preso atto dei troppi difetti che erano contenuti nel ddl originario. È da notare però che la nuova stesura del progetto non sembra aver cambiato in sostanza la proposta, specie in riferimento all'elezione diretta del Presidente del Consiglio, e che anzi anche in questa fase si sono perfino utilizzate errate teorie giuridiche come, ad esempio, quella che esisterebbero dimissioni “volontarie” e non già sempre obbligatorie conseguenti al voto contrario del Parlamento su una disposizione su cui il Governo abbia posto la fiducia.

In generale un altro elemento di continuità fra la proposta originaria ed i quattro emendamenti governativi consiste nella decisa conferma della contrazione dei poteri presidenziali: si mantiene l'inutile previsione che «il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo», dal momento che appunto quest'ultimo è già stato eletto, ma al tempo stesso si disciplina in modo analitico e restrittivo la possibilità che il Presidente della Repubblica possa sciogliere in modo anticipato il Parlamento.

Inoltre mi sembra una scelta significativa nello svuotamento dei poteri presidenziali il mantenimento della eliminazione della utilizzabilità degli esponenti politici estranei ai gruppi parlamentari dei partiti politici (si pensi alla preclusione di Presidenti del Consiglio “tecnici”, equivalenti a non parlamentari) e perfino l'eliminazione dei 5 Senatori a vita “per altissimi meriti”.

Perfino gli attivi gruppetti di coloro che non trovano di meglio che autoqualificarsi come affidabili riformisti costituzionali disposti a dialogare con il Governo sulla riforma della nostra forma di governo e che pertanto si sforzano di farsi portatori di molteplici possibili in-

novazioni costituzionali, si dichiarano comunque contrari all'elezione diretta del Presidente del Consiglio e cioè al punto del tutto essenziale della proposta governativa.

In effetti però il primo punto assolutamente centrale della proposta Meloni appare proprio l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la parallela drastica riduzione che automaticamente ne consegue (ovviamente nel silenzio della attuale Presidente del Consiglio) degli strumenti di rappresentanza elettiva del popolo, che sarebbe ridotto a manifestare il proprio indirizzo politico nel solo momento elettorale nel quale il corpo elettorale sarebbe chiamato ogni cinque anni, scegliendo contemporaneamente il Presidente del Consiglio, i Deputati ed i Senatori.

Mediante il secondo emendamento del Governo al suo testo originariamente proposto, ora si è eliminato il riferimento al 55 per cento della rappresentanza complessiva nelle Camere come premio di maggioranza alle liste collegate al Presidente del Consiglio maggiormente votato, ma si continua a proporre che il Parlamento disciplini un sistema maggioritario, senza però che la Costituzione determini quale sia l'aliquota di voti da conseguire necessariamente al fine di vincere il confronto elettorale e conseguire il premio, né una eventuale procedura di ballottaggio; e ciò pure in presenza di una ridotta affermazione elettorale del partito (o dello schieramento) più votato, con quindi l'attribuzione di premi di maggioranza che potrebbero essere molto alti.

Una prima osservazione decisamente critica a questo tipo di scelta, al di là della obiezione fondamentale che nessun sistema democratico prevede la elezione diretta del Capo del Governo: si attribuisce al legislatore ordinario una delicatissima discrezionalità nell'individuare le caratteristiche delle candidature alla Presidenza del Consiglio e quelle delle diverse liste elettorali, dei livelli dei voti da conseguire per accedere al premio di maggioranza, delle normative per le elezioni parziali che successivamente si rendano necessarie (ma quale mai sarà il sistema elettorale da utilizzare in casi del genere?), ecc., ecc. Tutte materie che esigerebbero l'esistenza di apposite norme costituzionali che determinino almeno i principi in questi ambiti tanto delicati. Ciò anche considerando i precedenti storici del tutto negativi, relativi a leggi maggioritarie più o meno analoghe.

Comunque non può sfuggire la gravità anzitutto di ridurre ad un'unica votazione, da svolgersi ogni cinque anni, la selezione contemporanea di tutte le più importanti classi politiche nazionali, così

eliminando anche la possibilità di utilizzare, dopo un sufficiente intervallo, un momento elettorale per valutare la permanenza del consenso popolare sull'attività governativa (come avviene spesso negli stessi regimi presidenziali e semi-presidenziali, operanti in tante democrazie contemporanee).

Inoltre in un sistema maggioritario come quello proposto, sarebbe decisiva la ricerca dell'assoluta omogeneità fra il candidato alla Presidenza del Consiglio e i "suoi" candidati a divenire parlamentari, ovviamente molto impegnati a sostenere il "loro" candidato alla Presidenza: da ciò la conseguenza inevitabile che in realtà sarebbero i candidati alla Presidenza del Consiglio a determinare largamente la composizione delle liste dei partiti e delle coalizioni che li sostengono e che aspirano al premio di maggioranza. Questo equivale però a ridurre ulteriormente i poteri di indirizzo dei cittadini elettori, ridotti in sostanza solo ad assentire o no alle scelte operate dai vertici dei partiti politici nella individuazione dei candidati alla carica di capo del Governo e dei loro possibili fedeli parlamentari.

Per di più un sistema del genere produrrebbe non solo una evidente omogeneità politica fra Governo e Parlamento, ma porrebbe pure le premesse di un assoluto dominio governativo nella stessa produzione legislativa, con un Parlamento ridotto ad una impropria posizione di ratifica delle scelte governative: troverebbe così ulteriore sviluppo la grave atrofizzazione, già in parte manifestatasi, del potere legislativo autonomo dell'assemblea rappresentativa, che nella storia è tipico frutto della rappresentatività popolare del Parlamento, tutto a vantaggio di un immenso e largamente incontrollato potere legislativo del Governo. Con buona pace di tutti i problemi di, invece, rivalutare i poteri legislativi del Parlamento, già ora non poco compressi da decreti legge, leggi delegate, regolamenti e DPCM, mozioni di fiducia, macroemendamenti.

In tal modo si avrebbe un rovesciamento sostanziale del modello democratico parlamentare e quindi da parte di alcuni commentatori si è proprio vista qui la manifestazione del massimo attentato alla sovranità popolare che deriverebbe dalla riforma costituzionale Meloni.

Veniamo rapidamente alla "norma antiribaltone", che tanto ha attirato l'attenzione, oltre che per alcuni manifesti errori nel testo della proposta originaria (a cominciare dai poteri maggiori che vi erano del Presidente del Consiglio eventualmente subentrante rispetto a quello eletto), per le molteplici conseguenze che una norma del genere avrebbe sulle eventuali sfiducie parlamentari e sullo scioglimento anticipato

delle Camere. Ma anche nell'emendamento governativo non mancano disposizioni discutibili, come la possibilità del Presidente del Consiglio dimissionario "volontario" di decidere entro una settimana di imporre lo scioglimento anticipato delle Camere al Presidente della Repubblica («che lo dispone »): davvero curioso questo intervallo fra le dimissioni e l'eventuale decisione di scioglimento delle Camere, quasi che si ipotizzi una trattativa in quei giorni del Capo del Governo uscente e la sua maggioranza parlamentare, richiamata all'ordine mediante la minaccia dello scioglimento anticipato. Si avrebbe così una conferma del dominio politico del vertice politico sulla sua stessa coalizione.

Tutto questo nella progettazione politica della maggioranza di governo avverrebbe per di più in un paese coinvolto dall'attuazione del regionalismo differenziato, secondo quanto previsto nel cosiddetto disegno di legge Calderoli, di recente approvato dal Senato², che si dice attuativo del terzo comma dell'art. 116 Cost.

Senza poter entrare nel merito dell'opinabile regionalismo differenziato e delle possibili gravi conseguenze che deriverebbero dall'attuazione di questo disegno di legge (tra l'altro, redatto in modo largamente incomprensibile), ove fosse approvato malgrado i tanti fondati timori delle Regioni operanti nelle aree meno sviluppate, ciò che occorre tener ben presente è che la forzata interpretazione che si è voluta dare al terzo comma dell'art. 116 della Costituzione evidenzia la tendenza della maggioranza di governo ad intervenire con grande pesantezza sul nostro sistema costituzionale, cercando addirittura di deformarne alcuni principi fondamentali. Spieghiamo queste affermazioni, certamente gravi: il terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, introdotto senza adeguati approfondimenti nella legge costituzionale n. 3/2001, dice semplicemente che mediante una complessa procedura fra Parlamento e Regioni interessate, «possono essere attribuite ad altre Regioni», oltre alle materie determinate dalla Costituzione, «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Peraltro questa indubbia novità sembra riferita ai soli poteri amministrativi e finanziari e non ad una parallela espansione della sfera legislativa delle Regioni interessate, che resta tuttora disciplinata da quanto scritto nell'art. 117 della Costituzione.

² Cfr. AS 615 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", approvato dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024.

Invece il ddl Calderoli sembra prescindere dal disegno costituzionale del nostro regionalismo, che riconosce fin dall'inizio la possibilità di differenziazione anche legislativa delle Regioni, ma solo in riferimento alle cosiddette cinque Regioni speciali, non a caso disciplinate analiticamente da apposite leggi costituzionali (gli "statuti speciali").

Introdurre in modo surrettizio una incisiva diversità di disciplina fra tutte le Regioni senza modificare il regime giuridico dell'intero Titolo V e degli Statuti speciali urta però in modo evidente non solo con l'art. 138 Cost., ma pure con il fondamentale principio di eguaglianza e con l'inderogabile dovere di solidarietà (art. 3.2, art. 2 Cost.).

Qui si pone il mio finale interrogativo, forse essendo un po' suggestionato dall'immagine "napoleonica" della locandina di questo convegno: siamo anche oggi dinanzi ad una moderna applicazione della raccomandazione (attribuita a Talleyrand, noto Ministro di Napoleone) che le Costituzioni dovrebbero essere "brevi ed oscure" per lasciare in sostanza le mani libere ai detentori del potere? Forse sì, se confrontiamo le importanti ma relativamente limitate modificazioni alla nostra Costituzione che ufficialmente si propongono e la mera attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., con i molteplici e gravissimi effetti che esse invece produrrebbero su alcune caratteristiche di fondo della nostra democrazia repubblicana.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)