



Il menu à la carte delle riforme costituzionali editoriale 10 maggio 2023

ABSTRACT: *The editorial addresses the ongoing confrontation between the political forces about the constitutional reforms focused on the role and direct election of the President of the Republic and the Prime Minister. The observations highlight the neglects of the debate to address the critical conditions of the Italian political system and its radical diversity regarding the other countries' system in which the presidential system and the premiership have established themselves. The feared consequences are that instead of implementing structural reforms of the parliamentary model, the form of the state could be substantially distorted and that the values that underpin the republican order could be compromised.*

Il confronto tra le forze politiche sul tema spinoso delle riforme costituzionali (in specie di quelle relative alla forma di governo) si va facendo, giorno dopo giorno, sempre più animato, in un clima segnato da un'autentica babele di lingue, espressiva, per un verso, di sostanziali divergenze di orientamenti ma anche (ed è ciò che maggiormente preoccupa), per un altro verso, di una palese confusione d'idee. Ciò che, poi, maggiormente induce a riflettere è che le divergenze in parola risultano essere marcate persino all'interno dello stesso schieramento di maggioranza: a conferma, insomma, che si procede a tentoni e tra non poche né lievi oscillazioni verso una meta ad oggi – a quanto pare – non chiaramente definita.

Su un punto, nondimeno, tanto chi sta al governo quanto chi vi si oppone convergono; ed è che di una, ora più ed ora meno incisiva e tuttavia pur sempre sostanziale, modifica del dettato costituzionale non possa ormai più farsi a meno. Ci si divide e si esita, tuttavia, sulla scelta del "modello" da mettere in atto: esattamente come si fa quando si va al ristorante e, davanti ad un menu ricco di piatti allettanti, si fatica a stabilire su quale far cadere la scelta.

Tra le soluzioni maggiormente quotate vi sono quelle che comportano l'elezione diretta ora del Presidente della Repubblica ed ora del Presidente del Consiglio. In fondo, par di capire che per chi la caldeggia ciò che importa è che essa appunto si abbia; poi, è di secondario rilievo che riguardi l'uno ovvero l'altro organo. L'importante, insomma, è che ci sia finalmente un "capo" ...

Non ci si avvede, purtroppo, di tre cose essenziali: a) dei rischi che (non già in astratto bensì) nel nostro Paese entrambe le soluzioni – quale più quale meno – fanno correre, specie in ragione del fatto che da noi populismo e nazionalismo crescono a vista d'occhio, componendosi in una miscela potenzialmente esplosiva; b) che le soluzioni stesse appaiono essere comunque inadeguate rispetto al sostrato politico su cui dovrebbero poggiare; c) che non sta in esse il cuore pulsante della questione e che la loro prospettazione ha piuttosto una finalità diversiva, in un duplice verso di cui si dirà a momenti.

In primo luogo, va rammentato che i modelli istituzionali sopra evocati presentano radicali differenze di ordine strutturale e di funzionamento. Basti solo porre mente al fatto che il primo comporta fatalmente un'autentica mutazione genetica per il Capo dello Stato che da organo di garanzia, qual è (e – dico subito – quale è bene che resti), verrebbe a convertirsi in uno di decisione politica, anzi nel massimo decisore del sistema. Un esito, questo, che – com'è chiaro – non si ha per la seconda opzione, la cui *ratio* immanente è nondimeno quella di rinviare la figura e il ruolo del Presidente del Consiglio, ormai divenuto un *Premier* a tutti gli effetti. È pur vero, nondimeno, che il mutato ruolo di quest'ultimo si riflette a raggiera per l'intera

trama istituzionale, incidendo sullo stesso ruolo del Capo dello Stato per un verso, del Parlamento per un altro, depauperati nel loro patrimonio funzionale (in ispecie il primo, privato in un sol colpo del potere di scioglimento delle Camere, di fatto transitato in capo al *Premier* e del potere di designazione di quest'ultimo, spettante al corpo elettorale).

Vi è poi chi non tace la propria preferenza ora per l'uno ed ora per l'altro modello istituzionale, allo stesso tempo tuttavia dichiarandosi favorevole in via di principio al metodo delle riforme concordate tra le forze politiche degli opposti schieramenti: un auspicio, questo, che, al momento in cui si scrive, appare di ardua realizzazione a motivo delle non lievi divergenze di vedute riscontrabili sul tema delle riforme e che, nondimeno, presenta cruciale rilievo, sol che si ammetta – come deve – che sulle regole del gioco politico è necessario – piaccia o no – che vi sia condivisione da parte dei giocatori in campo e che perciò è giocoforza che la loro messa a punto si abbia in un rinnovato clima di concordia, al pari del *pactum unionis* siglato alla Costituente. È, dunque, viziata in radice, nel metodo, l'idea, di cui vuol farsi interprete e garante il Presidente del Consiglio in carica, secondo cui, per effetto dell'investitura avuta dal corpo elettorale, la maggioranza di governo avrebbe il diritto-dovere di realizzare – se del caso in sovrana solitudine – le riforme oggetto del *mandamus* degli elettori. Altro è, infatti, ciò che attiene alle cose sostanziali da fare e, dunque, agli obiettivi di riforma sociale (in senso lato) perseguiti, ed altra cosa la riscrittura della Costituzione, in ispecie – come si viene dicendo – per ciò che attiene alla struttura della Repubblica, alla riforma della forma di governo appunto.

È pur vero, ad ogni buon conto, che anche da parte dei partiti di opposizione si punta ad una ulteriore sottolineatura del ruolo del Presidente del Consiglio, senza nondimeno che se ne auspichi la elezione diretta, caldeggiandosi piuttosto l'adozione di novità istituzionali ispirate al cancellierato tedesco, specie con la introduzione della sfiducia costruttiva.

Se, poi, ci si chiede a cosa le riforme in parola dovrebbero servire, il *leit motiv* che accomuna tutte le voci pur discordanti del coro è che esse sono (e devono essere) conducenti al fine di assicurare l'agognata stabilità di chi è preposto allo svolgimento dell'attività di direzione politica. Poco importa – a quanto pare – che, come si diceva, si tratti dell'una ovvero dell'altra figura istituzionale, anche se ormai sembra prendere sempre più fiato la soluzione volta ad appuntare la scelta sul *Premier*.

Al riguardo non posso trattenermi dal fare subito una confessione ad alta voce. Per una singolare, misteriosa associazione d'idee, il dibattito i cui termini essenziali si sono succintamente richiamati mi ha fatto venire in mente l'immagine dell'agricoltore incerto sul tipo di seme da piantare sul suo terreno in vista dell'ottimale rendimento da trarre a seguito dell'impianto.

V'è però una differenza di fondo che merita di essere messa in evidenza; ed è che l'agricoltore che sa fare il proprio mestiere sa bene che prima della semina deve spianare e predisporre con cura il terreno, renderlo soffice ed accogliente, darvi acqua e concime, e via dicendo.

Nel caso nostro invece – si faccia caso – l'obiettivo è focalizzato sul seme, mentre del terreno non si fa parola alcuna. E quest'ultimo, fuor di metafora, è dato dal sistema politico che è fatto – come si sa – dai partiti, dal loro modo di essere e di operare e, per ciò pure, dai rapporti che tra gli stessi si intrattengono e incessantemente rinnovano.

Un Presidente della Repubblica ovvero un *Premier* eletto a suffragio universale e diretto può proporsi – come si vuole che sia – quale protagonista della direzione politica in un sistema connotato da un sostanziale bipartitismo o pluripartitismo moderato (l'esperienza maturata nei Paesi, Stati Uniti e Inghilterra, in cui i prototipi istituzionali in parola si sono affermati *docet*), non già in uno, quale il nostro, risultante da un pluripartitismo esasperato. Nell'un contesto, infatti, il "capo" dispone di una base politica solida – il partito

di appartenenza, di cui è *leader* indiscusso – sulla quale fa poggiare il potere di governo di cui è dotato. Non è, d'altronde, per mero accidente che, con specifico riferimento al modello di derivazione anglosassone, incrinandosi la *leadership* del *Premier* in seno al partito di appartenenza, risulta obbligato l'esito dell'apertura di una crisi di governo che porta ad una nuova chiamata alle urne del corpo elettorale.

Nella coesione dell'attività di governo si rispecchia, dunque, fedelmente la coesione del sostrato politico su cui essa sostanzialmente si regge e da cui trae incessantemente alimento.

È sufficiente il breve cenno appena fatto per avvedersi subito delle radicali differenze che si hanno tra il nostro contesto politico e quello proprio dei Paesi nei quali il presidenzialismo e il premierato hanno avuto modo di affermarsi.

Quand'anche, dunque, dovessi introdursi il meccanismo dell'elezione diretta dell'una o dell'altra figura istituzionale (per ciò che ora specificamente interessa, del *Premier*), ugualmente il massimo decisore politico sarebbe da noi l'esponente di spicco di una coalizione di partiti assai poco coesi – al di là delle diverse dichiarazioni d'intenti ripetutamente fatte a finalità di rassicurare il proprio elettorato – e, ciò che più importa, in reciproca, costante competizione, ciascuno di essi essendo consapevole di costituire il bacino naturale dal quale possono attingere voti i *partner* di governo.

In questo scenario, qui a grandi linee appena abbozzato, la stabilità potrà forse essere, per effetto della riforma in parola, ancora meglio salvaguardata ma non per ciò essa si tradurrà con granitica certezza – secondo la propria congenita vocazione – in governabilità, o – per dir meglio – nell'ottimale appagamento dei bisogni maggiormente diffusi ed avvertiti in seno al corpo sociale, in linea con (ed entro) la cornice delle indicazioni costituzionali, specie di quelle maggiormente pregnanti e significative al piano assiologico-sostanziale.

Che le cose stiano così come qui sono succintamente rappresentate è, peraltro, confessato dalle stesse forze politiche di governo che pressoché quotidianamente ci rammentano che la stabilità è *già al presente* ottimamente salvaguardata e che la legislatura, pertanto, raggiungerà la sua naturale scadenza. Come dire, insomma, che se la maggioranza è salda il fine è garantito.

Il punto è, però, che – come si diceva – la stabilità è condizione necessaria ma non sufficiente del buon governo, richiedendosi allo scopo, ancora prima della (e, comunque, unitamente alla) coesione tra le forze politiche, una capacità di progettazione dello sviluppo complessivo della società e di elaborazione delle soluzioni maggiormente adeguate a risolvere la mole imponente di bisogni collettivi che premono per essere appagati in modo ottimale alle condizioni oggettive di contesto.

È qui il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa: è, cioè, nella crisi della rappresentanza politica, espressiva di un degrado che – come si è tentato di mostrare altrove [nel mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in [Ordine internazionale e diritti umani](#), 2/2023, 216 ss.] – è culturale prima ancora che politico, esibito da un personale palesemente non all'altezza dei compiti viepiù impegnativi del cui adempimento è gravato.

Si scopre così la ragione per cui, diversamente dall'agricoltore che dapprima si fa cura del terreno e poi vi pianta il seme, gli esponenti dei partiti e delle istituzioni discutono – peraltro, come si è veduto, con una certa disinvoltura e non poca approssimazione – delle riforme ma non del sostrato politico su cui esse dovrebbero poggiare e dare frutto. È un'operazione volta ad un duplice fine, maldestramente mascherato: di distrazione dai veri problemi che affliggono il Paese, viepiù aggravatisi in forza delle plurime emergenze del tempo presente, per un verso, e, per un altro verso, di scarico delle responsabilità che sono nel (e del) sistema politico e dei partiti che lo compongono e connotano e, a un tempo, di imputazione delle stesse alla

Costituzione, ai meccanismi di governo ed al riparto delle competenze da essa stabiliti. È qui – si dice – il marcio, che va pertanto sollecitamente e senza indugio rimosso.

Ora, si conviene che l'edificio costituzionale può avere bisogno di una qualche manutenzione, senza però che ne sia stravolta l'opzione di metodo fatta alla Costituente, già con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi e quindi in sede di definizione dell'impianto istituzionale volto a darvi specificazione-attuazione: una manutenzione, dunque, a finalità di aggiornamento ma anche di conservazione del "nucleo duro" della forma di governo, meritevole di essere salvaguardato e trasmesso integro nel tempo; e una manutenzione che potrebbe ricevere non poco giovamento da mirate ed incisive allo stesso tempo innovazioni apportate alla disciplina subcostituzionale, in ispecie a quella elettorale, nonché alla normativa dei regolamenti camerali, tanto per ciò che attiene all'organizzazione quanto in relazione alle attività, legislative e non. In particolare, non poco di buono potrebbe venire dallo svecchiamento del procedimento legislativo, ad oggi alquanto farraginoso, e – laddove giudicato opportuno – dalla invenzione di nuove specie di leggi *quodammodo* intermedie tra il tipo ordinario e quello costituzionale, ad imitazione di quanto si ha in altri Paesi dove si sono sperimentate le leggi "organiche" *et similia*.

Il timore, che sento qui ancora una volta di dover rinnovare, è che invece, mettendosi in atto riforme strutturali del modello parlamentare, tanto più poi nel caso che dovesse assistersi al suo inopinato abbandono, possa risultare sostanzialmente stravolta la stessa forma di Stato e, con essa, incisi i valori che stanno a base dell'ordine repubblicano e, per ciò pure, i canoni sostantivi che vi danno il primo e lineare svolgimento positivo. D'altronde, tra la prima e la seconda parte della Carta vi è – come si sa – un *continuum* assiologico-sistematico, dotato di una sua propria *ratio* significativa e di una interna armonia che trae giustificazione ed alimento dai principi fondanti l'ordine repubblicano.

Sarebbe bene non scordarselo, prima di avventurarsi lungo una via di cui si conosce la partenza ma non l'arrivo che potrebbe risultare assai meno roseo di come s'immagina.

Antonio Ruggeri