



**LE PROSPETTIVE  
DI RIFORMA DELLA  
FORMA DI GOVERNO**

LE CONVERSAZIONI

**ARELLI**

*Carla Bassu  
Francesco Clementi  
Anna Finocchiaro  
Andrea Giorgis  
Marco Meloni*

# LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA FORMA DI GOVERNO

Carla Bassu  
Francesco Clementi  
Anna Finocchiaro  
Andrea Giorgis  
Marco Meloni

Seminario AREL  
Roma, 16 novembre 2023

*agenzia  
di ricerche  
e legislazione* | **AREL** | *fondata da  
nino andreatta*

Piazza S. Andrea della Valle 6, 00186 Roma

tel. 06 6877153 / 4 fax 06 25496125

[www.arel.it](http://www.arel.it) [arel@arel.it](mailto:arel@arel.it)

© copyright Arel Servizi S.r.l. - 2023

*immagine in copertina: Adobe Firefly Generative AI*

*progetto grafico e prompt AI: Attilio Baghino*

*responsabile delle pubblicazioni: Mariantonietta Colimberti*

## SOMMARIO

### **Apertura e coordinamento**

*Carla Bassu* pp. 5, 17, 28

### **Relazioni**

*Anna Finocchiaro* » 11

*Francesco Clementi* » 20

### **Interventi**

*Marco Meloni* » 29

*Andrea Giorgis* » 39

AREL

la rivista | 3 / 2023

# EREDITÀ

KLAUS WELLE:  
«NATO E UE COMPLEMENTARI  
MA L'UNIONE DEVE AVERE  
UNA DIFESA COMUNE»

EREDITÀ INSOSTENIBILI?  
I GIOVANI E IL DIRITTO  
AL DOMANI. GLI INCONTRI  
DELLA SUMMER SCHOOL DI SDP-  
BERNINI, CRISTINI  
DE BORTOLI, DEHOÛSSE  
FABRIS, FALAUTANO  
GIOVANNINI, GROS  
IADAROLA, LETTA, MOSHIR POUR  
NOURY, POLITI, PRODI

IL CITTADINO  
COME ARBITRO. L'EREDITÀ DI  
ROBERTO RUFFILLI:  
BASSU, CECCANTI, CLEMENTI  
GHERARDI, PIRETTI

ARTICOLI E INTERVISTE:  
BELLUZZI, BIGNAMI  
BLANC, BOCCUTO, BOLZONI  
BORDONARO, BUTTARELLI  
CASCIOLI, CONELLI, DE VITA  
FOLENA, GUERRIERI, MELE  
MEZZETTI, MONTINARI  
PAGANI, PILATI, SALLEO  
SMIDILE, TURCO, ZANARDI

RICORDO DI  
GIOVANNI BASTIANINI



## CARLA BASSU

Parleremo delle prospettive di riforma costituzionale, tema che sta particolarmente a cuore all'AREL e non da oggi. Quest'anno ricorre il 35° anniversario dalla morte di Roberto Ruffilli, una persona, uno scienziato, di grande valore, importante per il nostro Paese, per l'AREL, assassinato dalle Brigate Rosse qualche giorno dopo aver dato alle stampe un libro, *Il cittadino come arbitro* (che uscì postumo), tuttora un parametro importante nel dibattito costituzionale. È in uscita la rivista AREL, diretta da Mariantonietta Colimberti, che ha per titolo una parola evocativa, *Eredità*, che contiene una sezione a lui dedicata, con la ripubblicazione dell'Introduzione e delle Conclusioni del volume e i commenti di studiosi, alcuni dei quali qui presenti.

L'eredità che ci lascia Roberto Ruffilli è chiara. *Il Cittadino come arbitro* dimostra un'attualità veramente sorprendente, perché ricalca perfettamente il dibattito dei giornali di questi giorni. Parliamo di trentacinque anni fa, ma se questo confronto fosse stato fatto trenta, venti, dieci o cinque anni fa, parleremmo incredibilmente delle stesse cose: rafforzamento dell'esecutivo, necessità di razionalizzare il rapporto tra Parlamento e autonomie regionali, ecc. Da quasi quarant'anni si parla di dare atto, in qualche modo, a un ragionamento che risale addirittura ai lavori della Costituente.

Il nostro punto di partenza, questa sera – ringrazio Anna Finocchiaro, Francesco Clementi, Andrea Giorgis, Marco Meloni, l'AREL che ci ospita e tutte e tutti voi che siete qui ad arricchire questo confronto – è: c'è una necessità di riformare il nostro ordinamento? Il nostro sistema istituzionale funziona? Il nostro impianto istituzionale ha dimostrato in tutti questi anni delle criticità? Va bene così?

Il punto è che sì, secondo me c'è una stringente necessità che, peraltro, si perpetua da tutti questi anni, di cambiare il

sistema istituzionale, di migliorarlo, di ottimizzarlo. Detto questo, bisogna capire come fare. Ricorre nel dibattito, da una parte e dall'altra, la necessità di rafforzare l'esecutivo, di razionalizzare il rapporto tra Governo e Parlamento ma, anche, di ridare vita al Parlamento. Questo perché, mentre nelle stanze dei bottoni e nelle aule dei palazzi, nelle Commissioni bicamerali nelle quali dagli anni Ottanta, dalla Bozzi in poi, ci si avvicinava a parlare di riforme e si ragionava sulla necessità di dare più forza al Governo e ravvivare il Parlamento, al di fuori di queste stanze le persone progressivamente si distaccavano e perdevano fiducia nella politica e soprattutto nei partiti.

In questa breccia che, piano piano, si è allargata sempre di più tra elettorato (persone) e politica, si sono inseriti prepotentemente i populismi. Questo ha contribuito a cambiare in senso negativo il sistema, rendendo ancora più difficile instaurare un rapporto di affidamento delle persone nei confronti della politica. Da qui bisogna partire per ragionare in ottica di obiettivi, stabilità, governabilità, rafforzamento dell'esecutivo. Allora, le riforme dovrebbero



essere mirate, in modo chirurgico e funzionale, a rispondere a questi obiettivi.

Arriviamo ai giorni nostri, al progetto che il Governo Meloni ha presentato al Presidente della Repubblica, ottenendo evidentemente la firma e che, quindi, ora passa al vivo della riforma. Le ipotesi sul tavolo sono state tante, ma di base le opzioni sono due: cambiare radicalmente il sistema e, dunque, eleggere direttamente il Presidente della Repubblica o il Primo Ministro/Presidente del Consiglio, come si paventa in questa ipotesi di premierato (sulla quale non entro nel dettaglio perché lascio la parola alla nostra relatrice e al nostro relatore), stravolgendo letteralmente la nostra forma e il nostro sistema di governo; oppure intervenire con misure più mirate, meno invasive, nella nostra struttura costituzionale.

L'unica cosa che mi preme dire è di prestare, oggi più che mai, attenzione a depurare il più possibile dalle ideologie il dibattito sulle riforme, per guardare agli obiettivi. In questo momento ciò, secondo me, non sta accadendo. Si sta perdendo di vista l'effetto che una riforma come quella che ci viene proposta produce e si appresta a produrre nella realtà dei fatti.

Noi sappiamo, occupandoci di diritto comparato, che molto spesso il dettato formale delle norme e la narrazione che ne accompagna l'introduzione in sede di comunicazione non corrispondono alla realtà concreta, perché nell'effettività le conseguenze possono essere completamente diverse rispetto alle aspettative.

Il presidenzialismo, per esempio, comunicato come formula per garantire la stabilità grazie al legame diretto instaurato tra capo dell'esecutivo ed elettorato grazie alla legittimazione diretta, nella realtà rischia di esercitare effetti dirompenti. Infatti, il presidenzialismo ha effetti divisivi e non quieti bensì accentua la polarizzazione, incidendo in senso negativo sulla stabilità che risulta l'obiettivo dichiarato di questa riforma. Nell'ambito di una società polarizzata e conflittuale come la nostra in questo momento, con uno scenario politico frammentato, il modello di "premierato" definito nella riforma del governo produrrebbe una accentuazione – non una riduzione – della conflittualità.

Di tutto ciò occorre tener conto nel momento in cui si propone l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, del

Presidente della Repubblica o di quello del Consiglio. Non si può affermare che questo non ha un impatto sul sistema nel suo complesso. Il fatto che non sia scritto in una norma che il Presidente della Repubblica vedrà modificate le sue prerogative non significa che questo non avverrà. Non si può, come sottolineato da Sabino Cassese in una intervista a «La Stampa» del 5 novembre, «rimediare per legge a una crisi che riguarda la politica e i partiti».

## **ANNA FINOCCHIARO**

Nella relazione introduttiva ai lavori della seconda sottocommissione della Assemblea Costituente, il 30 marzo del 1946, Costantino Mortati affermava: «È necessario verificare i presupposti di carattere giuridico e sociale per cui una forma, in un dato ambiente storico, potrà essere preferibile a un'altra» e aggiungeva: «È inutile affannarsi a creare congegni tecnici per ottenere una maggiore stabilità di governo se prima non si tengono presenti gli elementi politico-sociali che sono il presupposto necessario perché questi congegni funzionino a dovere». Due affermazioni assolutamente condivisibili nell'oggi.

“Funzionare a dovere” non si misura solo col metro di una astratta efficienza, perché ridurremmo a concezione

meccanicistica il nostro sistema istituzionale. Funzionare a dovere significa funzionare in coerenza con lo spirito costituzionale, guardando alla questione nella prospettiva di un sistema a “poteri limitati”. Mi rifaccio a un recente intervento di Gaetano Silvestri, che condivido pienamente, secondo cui, con l’avvento delle Costituzioni democratiche, e in specie con la nostra Costituzione repubblicana, si afferma un’idea del potere altra rispetto ai sistemi autoritari: il potere dunque, nell’era costituzionale, non nasce unitario assoluto per essere poi “ceduto”, bensì ognuno dei singoli poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario) è in sé originario, perché ha in sé una funzione specifica, che corrisponde alla finalità costituzionale dell’esercizio di quel potere.

Dinanzi a questo quadro, a cui aggiungiamo le considerazioni di Carla Bassu circa il fatto che il nostro sia un Paese frammentato, spesso attraversato da conflitti irriducibili, massimalista nel confronto, assai poco interessato alla politica, talmente sfiduciato da registrare tassi di partecipazione elettorale molto bassi, ciò che dobbiamo derivare è che la proposta di riforma del Governo, che evoca

un conflitto senza mediazione e affida al voto plebiscitario lo svuotamento del principio di rappresentanza, è molto rischiosa.

Vorrei fare altre considerazioni. La prima sul fatto che la elezione diretta del Presidente del Consiglio di fatto, come dice Amato, “prosciuga” figura e autorevolezza del Presidente della Repubblica, che esercita nel nostro sistema funzioni essenziali per l’equilibrio e la tenuta del sistema costituzionale.

La seconda osservazione riguarda il fatto che la riforma (e le sue intenzioni) saltino a piè pari le conclusioni di un dibattito, sia scientifico che politico, che dura da decenni e che guarda al grande malato del sistema istituzionale italiano identificandolo nel Parlamento e non nel Governo. Il che, in una democrazia parlamentare, ha un certo significato. Tanto più perché abbiamo negli anni assistito allo spostarsi sul Governo e sul Presidente del Consiglio non soltanto dell’esercizio del potere legislativo (con l’abuso dei decreti-legge e il c.d. monocameralismo di fatto), ma anche a un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio in ragione dell’integrazione europea.

Ma la disattenzione verso il Parlamento si misura anche con riguardo agli esiti della riduzione dei parlamentari che, se avesse voluto tentare di raggiungere il contrabbandato intento di rendere più efficiente il Parlamento, avrebbe dovuto vedere una conseguente riforma dei regolamenti parlamentari. Ciò avrebbe consentito peraltro di disporre di alcuni strumenti assai interessanti per confermare la stabilità dei governi (penso al voto di fiducia a Camere riunite, al voto sul bilancio a Camere riunite, alle Camere riunite nelle istruttorie per i provvedimenti di particolare rilievo e impatto), e cioè di strumenti, di natura e origine parlamentare, capaci di conferire allo stesso esecutivo forza e stabilità.

Per entrare nel dettaglio del disegno di legge, osservo innanzitutto che il meccanismo che attribuisce la maggioranza assoluta alle liste o coalizione di liste collegate al candidato Presidente del Consiglio che risulti eletto si pone in aperta contraddizione con quanto affermato dalla Corte costituzionale (sentenze nr. 1 del 2014, nr. 52 del 2015). Né altrimenti potrebbe essere, atteso che il meccanismo previsto altera la corrispondenza tra voti espressi dagli elettori per la

composizione delle Camere e rappresentanza. In questo senso, e attesa peraltro l'assenza di una soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza, l'ipotesi contenuta nel ddl appare del tutto incoerente con il sistema costituzionale, e tanto più grave perché, per sfuggire al vaglio della Consulta, viene elevata al rango di norma costituzionale. A una lettura benevola si tratta di un errore di "ortografia costituzionale", a una lettura realista essa si configura come un'inaccettabile torsione del sistema fondato sul principio di rappresentanza.

Peraltro, non appare convincente l'assioma che vorrebbe collegare la stabilità di governo all'elezione diretta del Presidente del Consiglio. A una lettura attenta, infatti, il soggetto "forte" va individuato nel potenziale successore al Presidente eletto, che deterrebbe un potere di ricatto significativo e nei confronti del Presidente del Consiglio, investito del mandato dagli elettori, e nei confronti della maggioranza, potendo innescare il meccanismo che condurrebbe allo scioglimento delle Camere.

Più utilmente, a mio avviso, un rafforzamento della stabilità dei governi potrebbe stare nell'introduzione del sistema della



c.d. sfiducia costruttiva, oltre che nella possibilità che le liste elettorali rechino l'indicazione (come è già avvenuto) del Presidente del Consiglio proposto, ferma restando ogni attribuzione del Capo dello Stato in ordine alla designazione di un Presidente incaricato per la formazione del Governo in esito ai risultati elettorali.

Continua poi a restare in ombra un'altra questione, e cioè quella della possibilità di dare rappresentanza parlamentare alle Regioni, in una situazione in cui così aspro è il conflitto tra governi nazionali e regionali e così importante il ruolo e le funzioni di questi ultimi per la vita del Paese. Se necessaria appare una revisione dell'art. 117 Cost., mi pare indubbio però che occorra pensare a un luogo della rappresentanza regionale sul modello della Camera delle Regioni per corrispondere a un assetto del sistema che, a partire dagli anni Settanta, si è così profondamente modificato rispetto all'impianto originario.

Un'ultima riflessione vorrei dedicarla al contesto politico in cui ci muoviamo: i primi decenni della Repubblica vedevano la presenza di partiti forti che peraltro garantivano una

partecipazione democratica significativa. Il sistema teneva anche per questo. Io credo che questo dovrebbe, senza nostalgie ma per esigenza democratica, indurci a riflettere sulla necessità di attuazione dell'art. 49 della Costituzione, considerando esso un elemento di rilegittimazione del sistema. Dovrebbe essere una prima preoccupazione innanzitutto per chi sostiene la elezione diretta del Presidente del Consiglio senza nulla dire sulle modalità con cui si arriverebbe alla designazione di questa candidatura.

Il fatto è che tornare a discutere del rafforzamento delle istituzioni è un lavoro complesso e difficile, che va fatto con un'attenzione scrupolosissima alle esigenze reali del Paese, al reale "stato di salute" delle istituzioni, in aderenza rigorosa allo spirito costituzionale.

## **CARLA BASSU**

Anna Finocchiaro ha messo il dito nella piaga, partendo dal presupposto per il quale è il Parlamento il grande malato del

sistema. Questo è risaputo ed evidente. Quindi, se dovessi sintetizzare, anche con un giudizio solo squisitamente tecnico, questa proposta di riforma, mi pare che sia non centrata, che non guardi all'obiettivo, che non preveda un nesso in nessuna forma. Ho provato a cercarlo, è stata anche una ricerca difficile, ma non vedo il nesso di causalità tra l'obiettivo che si intende raggiungere, se l'obiettivo è davvero quello dichiarato di stabilità e governabilità, e la proposta fatta. È come se qualcuno avesse l'otite e gli mettessero il gesso alla gamba.

Questa è l'impressione che ho avuto dopo aver atteso con ansia e dato che tanto e con molte persone si è discusso delle prospettive di riforma. Non mi aspettavo questo tipo di riforma, che trovo non indirizzata a un fine, se non quello di parlare a un elettorato evidentemente affamato di scelta di un *leader* carismatico.

Anche qui, rifacendomi a una parte che è stata citata, cioè a quella della norma che viene definita anti-ribaltone, mi pare abbastanza lineare come invece la dinamica che si possa determinare sia quella di una elezione, come è stato detto, di «Francesco Totti, Beppe Grillo» o chiunque, a seconda del

momento. A tutti noi vengono in mente tanti esempi, perché poi, alla prima crisi interverrebbe, con un ribaltone, il secondo di cui appunto si parla nella riforma, che è all'interno della coalizione e che diventerebbe il premier.

Il Parlamento è la grande debolezza, il problema è l'abuso della decretazione.

In che modo l'elezione diretta aiuta a risolvere l'abuso della decretazione e l'emarginazione del Parlamento? La Camera delle Regioni e l'assenza di rappresentanza come si risolve? Serve un intervento sul bicameralismo che, di fatto, è un monocameralismo? Così come è stato, in tutti i modi, dimostrato.

## FRANCESCO CLEMENTI

Il tema delle riforme costituzionali che torniamo ad affrontare, in ragione del disegno di legge sul c.d. “premierato elettivo” presentato al Governo Meloni, prima di essere analizzato, porta necessariamente a sottolineare anzitutto, in termini di premessa, tre punti di aporia, di distonia, tra quanto è scritto (o non scritto) nel testo costituzionale e quanto invece viene praticato. Tutti elementi che questo testo non tocca, neanche latamente, ma che meriterebbero invece di essere seriamente presi in considerazione in quanto davvero rilevanti tanto per la funzionalità vera del nostro ordinamento quanto per non far aumentare lo iato tra quanto scritto nel testo costituzionale e come esso viene applicato.

Vediamo dunque questi tre punti di premessa.

Il primo riguarda il bicameralismo. Questo bicameralismo – l'unico di tipo paritario al mondo – ormai sempre più trasformatosi in un monocameralismo alternato, tale è perché non vede la presenza, nonostante il loro ruolo strategico, a maggior ragione dopo la riforma del 2000/2001 del Titolo V, delle autonomie territoriali nell'assetto costituzionale del Paese; una questione non da poco perché non riesce ad inserire la dinamica delle scelte e delle discussioni da parte e con le Regioni, che hanno pari poteri legislativi rispetto a quelli statali, nella dialettica politica nazionale; relegando il loro ruolo esclusivamente nell'interlocuzione con il Governo, non invece, appunto, “con” e “nel” Parlamento. Eppure, si potrebbe superare facilmente l'attuale monocameralismo di fatto alternato con una riforma che porti la seconda Camera ad essere il luogo giusto per “federare” il Paese a livello nazionale, dando ad essa nuove e diverse funzioni.

La seconda aporia riguarda il Sistema delle Conferenze, che ha un ruolo sempre più strategico, nonostante il fatto che questa istituzione non esista all'interno del testo della

Costituzione. Eppure, proprio questo luogo consente, nell'interscambio tra lo Stato, cioè il Governo, e le Regioni, che siano gestite le rilevanti risorse economiche che abbiamo a disposizione. Un fatto che avviene tuttavia senza alcuna vera forma di trasparenza poiché, non essendo costituzionalizzato il suo ruolo e le sue funzioni, gli elementi delle decisioni prese non sono pubblici, implicando il fatto che per cogliere il senso delle scelte in tema di *policies*, si è invitati a leggere qualche resoconto giornalistico. E nulla di più.

Il terzo punto di distanza tra testo costituzionale e realtà riguarda il riparto di competenze del Titolo V, posto che anche questo non corrisponde a quanto scritto in Costituzione. Non a caso, per cogliere il senso delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni, al netto di quanto scritto, è sempre più necessario conoscere la giurisprudenza della Corte costituzionale, l'unica fonte che può rispondere a quanto espresso nel testo costituzionale.

Infine, a far da corollario a questi tre punti generali, vi è il rapporto tra Governo e Parlamento, che continua a manifestarsi come fortemente sbilanciato nei confronti del

Governo, anche quando non vi è necessità come nel caso del Governo Meloni, che gode di un'ampia maggioranza parlamentare. E questo avviene anzitutto per ciò che riguarda i decreti-legge che, adesso, non soltanto non corrispondono più alle richieste di coerenza e di omogeneità marcate già allora dalla sentenza 360 del 1996, ma spesso, consumando il Governo anche lo spazio per rispondere agli emendamenti presentati in Parlamento al disegno di legge di conversione, manda talvolta il decreto in Aula senza relatore, finendo per farlo approvare di corsa, senza un reale dibattito.

Ultimo, ma non da ultimo, il fatto che, anche in questo testo, nulla si dice per evitare le crisi extraparlamentari, che sono la regola (68 governi, di cui 66 caduti senza una sfiducia delle Camere, quindi senza una prova di responsabilità del Parlamento verso gli elettori, tranne per i due Governi Prodi).

Su questo sfondo, partirei proprio dall'ultimo punto, ossia dalla necessità di regolare le crisi extra-parlamentari, segnalando l'importanza di introdurre lo strumento della sfiducia costruttiva, che irrobustisce la responsabilità nel



rapporto tra eletti ed elettori, spiegando perché la maggioranza politica ha scelto – e votato appunto – di cambiare la prima premiership, scaturita dalle elezioni. Una spiegazione importante perché rafforza il tema della responsabilità politica e del “rendere conto” da parte degli eletti agli elettori e che, nonostante l’effetto, conferma l’importanza del “cittadino come arbitro” delle decisioni politiche, come sosteneva il compianto Roberto Ruffilli.

Eppure il testo presentato dal Governo non lo considera.

Questo, infatti, si viene a caratterizzare per tre punti principali (ma ve ne sono anche degli altri, evidentemente).

In primo luogo, è un testo che promette ciò che, invece, non può mantenere. Promette infatti di rafforzare l’esecutivo per il tramite dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio ma è una *fake news*, perché non si tratta di una vera elezione diretta del Presidente del Consiglio, in quanto questi è una figura disarmata che non ha nessun potere, neanche quello di poter banalmente nominare e revocare i suoi Ministri o quello di poter sciogliere le Camere se il Parlamento e la maggioranza non gli rispondono. Egli è semplicemente un raccoglitore di

voti: una figura scelta perché capace di avere presa sul Paese a tanti livelli.

Per cui, si tratta di un inutile irrigidimento che, in realtà, non costruisce né una soluzione presidenziale né una semipresidenziale. In tutte le realtà che adottano, infatti, il formato dell'elezione diretta, l'electo direttamente è la figura che ha i poteri, se non altro di nominare e revocare i suoi Ministri o di realizzare, direttamente o indirettamente, lo scioglimento anticipato delle Camere. Invece, questo testo non dà alcun potere al Presidente del Consiglio eletto direttamente, apparendo così confuso e incoerente tanto nel formato definito dalla dottrina in tema di forma di governo, quanto rispetto alle stesse idee del destra-centro, come ha sottolineato in una chiara intervista il presidente Ignazio La Russa, sentendosi a disagio, così come una parte della maggioranza, rispetto a questo testo, posto che debbono sostenere una proposta che, naturalmente, tradisce le loro parole a distanza di un anno dalle elezioni.

Il secondo punto è che lascia un Capo dello Stato “a mani legate” dietro la schiena, trasformandolo in un passacarte;

finendo a far sì che non possa intervenire neanche di fronte alla crisi della maggioranza politica, la quale automaticamente porta al voto anticipato. Così, di fronte alla crisi del sistema politico sotto la scure di crisi sistemiche (da quelle economiche a quelle sanitarie-pandemiche) l'unica soluzione sarebbe sempre e soltanto una: andare al voto anticipato. Senza interrogarsi in nulla sugli effetti di ciò per il Paese. Insomma, questo testo impedisce la funzione del Capo dello Stato nota come “reggitore dello Stato” di fronte alle crisi, cancellando proprio quella funzione presidenziale di motore di riserva a tutela del Paese che entra in gioco quando il primo motore – quello dei partiti e del loro sistema – si inceppa. Un danno non da poco per un Paese che, dentro quella funzione, più volte ha visto la sua “salvezza”.

Infine, la legge elettorale, che per la prima volta viene costituzionalizzata – un errore a mio avviso, segnale di ulteriore rigidità non necessaria – con un premio al 55%: un premio che tuttavia viene conferito senza soglie minime, senza limiti ai mandati dell'eletto direttamente, senza ballottaggio tra

i primi due, addirittura prescindendo dalle due recenti sentenze in tema della Corte costituzionale. Insomma, il rischio che ciò determini una qualche forma di involuzione è assai probabile e come tale non pare essere una proposta realmente sostenibile, non da ultimo pensando ai principi più volte evidenziati in tema anche dalla stessa Commissione di Venezia.

In sintesi, questo testo si presenta come altamente confuso, fortemente incoerente, decisamente troppo rigido.

Viene allora da dire una sola cosa: sì alle riforme che sono necessarie – compresa quella della *premiership*, che abbisogna di una sua regolamentazione sebbene non elettiva, come avviene in Spagna o in Germania – ma non così.

## CARLA BASSU

Gli interventi hanno reso chiaro il senso politico di questa riforma ma anche il valore in ballo, perché la strumentalizzazione (parola forte ma calzante) di un messaggio

prezioso, come quello costituzionale, non può essere consentita.

Condivido molto, dal punto di vista operativo, l'esigenza di una controproposta. Questa controproposta deve sottolineare, in modo lineare, le storture di questo progetto e, soprattutto in senso costruttivo e formativo, deve fornire un'alternativa fattibile e chiara di comprensione positiva, che individui l'obiettivo e stabilisca la procedura. Ripeto, per adesso non ci sono soluzioni, ci sono solo ulteriori ostacoli a una macchina costituzionale che è già lenta e problematica. In questa proposta non è presente nessuna risposta. In più, ci sono gli ostacoli tecnici rispetto proprio al percorso legislativo di questo testo, che è molto breve e che, se non viene presentato in formula di testo base, davvero riduce ulteriormente il ruolo del Parlamento, che si è già visto marginalizzato in molte forme e, stavolta, con una proposta governativa di riforma costituzionale.

## MARCO MELONI

L'ampiezza e l'eshaustività delle relazioni introduttive mi consente di non entrare nel merito delle singole questioni e avanzare qualche considerazione politica.

La prima riguarda la ragione essenziale per la quale questo provvedimento è stato trasmesso ora, in un testo così confuso e improvvisato, all'esame del Parlamento, e in particolare del Senato: è infatti di tutta evidenza che all'interno delle forze principali della maggioranza di centro-destra si stia realizzando uno scambio (o meglio il tentativo di uno scambio) politico tra il premierato e il provvedimento sull'autonomia differenziata. Questo primo anno di legislatura, del resto, ha vissuto una continua contrattazione anche in materia di riforme istituzionali e

costituzionali: un costante stop-and-go, una trattativa continua che nei mesi scorsi si è estesa anche alla riforma degli enti territoriali.

Secondo elemento di contesto, sul quale ugualmente non mi soffermo ma che deve essere citato, ancora relativo alla tempistica di questo intervento: la maggioranza ha sentito l'esigenza di dare avvio all'esame del provvedimento nelle settimane nelle quali si discute della legge di bilancio, quasi a creare un diversivo rispetto a uno stato dell'economia e dei conti pubblici non propriamente brillante. Del resto, la presidente del Consiglio ha affermato che «il premierato è la più potente riforma economica», collegandolo a una maggiore stabilità del sistema. Stabilità che però, come dirò, non è affatto garantita da questa riforma.

Passando a qualche considerazione politica sul suo contenuto, direi anzitutto che questa riforma può essere definita inconsistente e incoerente: gli obiettivi proclamati non vengono raggiunti. Non ci sarà maggiore stabilità, non ci sarà maggiore forza del Parlamento, né maggiore funzionalità delle istituzioni democratiche. Non ci sarà, ancora, nessuna

parvenza dell'attuale ruolo di garante dell'unità nazionale: il Presidente sarebbe una figura del tutto ornamentale, frutto di una scelta operata nell'ambito del perimetro politico della maggioranza di governo, incapace di incidere sull'equilibrio istituzionale e sottoposto alla forza derivante dal voto espresso direttamente dai cittadini nei confronti del Presidente del Consiglio, in caso di dissenso con quest'ultimo.

Noi del Partito Democratico, da anni, proponiamo un insieme di riforme che mirino contestualmente a rafforzare il Governo, affermando con maggiore nettezza il ruolo del Presidente del Consiglio, e il Parlamento, ognuno nel proprio ambito, rispettandone le rispettive prerogative.

Noi parlamentari di opposizione, dunque abbiamo un doppio compito, una doppia responsabilità: contrastare questo disegno di legge e di avanzare una nostra proposta.

Cominciamo dal primo compito, contrastare questa riforma. Si diceva, nelle relazioni, che la maggioranza ha scritto il titolo dell'intervento legislativo nel modo migliore per far sì che il referendum possa avere successo. Io penso che



dovremmo riflettere sul perché questa maggioranza sia attratta da una – per me incomprensibile – coazione a ripetere l’errore. Dove per errore intendo quello compiuto dal centrosinistra nella legislatura 2013-2018, ovvero sottoporre deve la riforma a un referendum confermativo nel quale i cittadini esprimono un giudizio non solo sul suo contenuto specifico, ma sull’intera attività del governo, a un punto della legislatura ormai già avanzato. Un referendum nel quale tutte le opposizioni politiche e sociali possono agevolmente trovare un punto di convergenza.

Un errore ovviamente dipendente dalla scelta di procedere secondo l’esclusiva volontà del governo e della sua maggioranza, e non secondo la necessaria ricerca di momenti di confronto e di soluzioni condivise con le forze politiche di opposizione a livello parlamentare. Dal punto di vista del Partito Democratico, siamo ancora costretti a fare i conti con la responsabilità di chi all’epoca guidava il partito – e il governo –, ovvero aver deciso di procedere a colpi di maggioranza per la riforma costituzionale e per la riforma delle leggi elettorali. La nostra voce, oggi, è attenuata da

quell'errore drammatico. Errore che denunciavi costantemente, tanto da essere sostituito – insieme al qui presente collega Andrea Giorgis, tra gli altri – nella Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati per aver espresso un voto dissenziente rispetto all'indicazione del governo nel corso del processo di revisione costituzionale, e da non votare le due leggi elettorali (*Italicum* e *Rosatellum*), sia perché sbagliate nel merito, sia perché consideravo e considero inaccettabile compromissione della libertà di esercizio del mandato parlamentare l'apposizione da parte del governo della questione di fiducia su una legge elettorale.

Nonostante chi guidasse allora il PD abbia lasciato il mio partito, e non a caso condivide la riforma proposta da Giorgia Meloni, quel genere di errori rimangono attribuiti al Partito Democratico e rimangono un condizionamento alla sua forza di criticare questo approccio e persino di avanzare proposte alternative.

In ogni caso, il rischio rispetto al sistema e al Paese è che, ora come allora, si possa riprodurre, stavolta sul versante della

destra, la perdita di un enorme capitale politico investito su una riforma delle istituzioni. Pensate all'impatto che questo avrebbe sulla fiducia dei cittadini nella possibilità di riformare le istituzioni per una loro maggiore efficienza e per un ampliamento degli spazi della democrazia, in un momento nel quale questi ultimi sono sempre più compressi. Abbiamo già perso dieci anni dal 2013, ciò significherebbe perderne altri dieci; cosa che dobbiamo, purtroppo, augurarci se la riforma rimarrà questa.

Per chiudere con il nostro dovere di contrastare questa riforma, dobbiamo prepararci ad affrontare l'argomento-chiave della maggioranza da un punto di vista propagandistico: come è facilmente immaginabile, punteranno sui maggiori poteri di scegliere chi governa e sulla stabilità del governo. Ci diranno: «Così potrete scegliere direttamente il Presidente del Consiglio, non ci saranno più i ribaltoni e il trasformismo». Abbiamo il dovere di spiegare che questa non è la verità. Del resto, non mi sembra che siamo in una stagione nella quale la Presidenza del Consiglio è debole, dato che ha il pieno controllo dell'attività di

governo e intende approvare la legge di Bilancio, legge fondamentale che indirizza la politica economica del Paese, impedendo alla maggioranza di presentare emendamenti. Insomma, già ora da Palazzo Chigi si guidano i ministeri e la maggioranza parlamentare con una intensità assai rara nelle democrazie occidentali. Inoltre la riforma, oltre a eliminare lo spazio di intervento del Presidente della Repubblica in caso di crisi di governo, o di crisi di sistema, non rafforza il potere formale del premier di indirizzare l'attività di governo. Infine, non garantisce la stabilità dell'esecutivo, sottoposto alla perenne minaccia rappresentata dall'incombere della figura del "presidente in panchina", il potenziale sostituto del presidente del Consiglio eletto che può alimentare una costante fibrillazione della maggioranza e che, se nominato presidente, sarebbe molto più forte del suo predecessore eletto direttamente dal popolo. Con tanti saluti al potere dei cittadini di scegliere direttamente il premier.

Passiamo al secondo dovere delle forze di opposizione, quello di avere un disegno istituzionale e di fare una proposta

alternativa, con l'auspicio che ci sia lo spazio parlamentare per un confronto e una condivisione.

Per ragioni di tempo, cito solo i titoli dei quattro punti fondamentali di una possibile proposta alternativa di intervento per migliorare l'efficienza del nostro sistema istituzionale perseguendo la via di un parlamentarismo razionalizzato, nel quale, come dicevo, sia il Governo che il Parlamento siano più forti nel proprio ambito. Il primo, intervenire sulla (ri)legittimazione di chi siede nelle istituzioni. Nel disegno costituzionale il Parlamento è centrale, ma in realtà le persone non vi si riconoscono per un semplice motivo: non eleggono direttamente i propri rappresentanti in Parlamento. La vera grande emergenza è la rilegittimazione del Parlamento e per questo il primo provvedimento che dovremmo prendere è una riforma della legge elettorale che riconsegna ai cittadini il potere di eleggere direttamente i propri rappresentanti. I metodi possono essere diversi – voto di preferenza, maggioritario con collegi di dimensioni accettabili, primarie per legge per la composizione delle liste – ma l'obiettivo è chiaro, e costituisce una priorità.

Il secondo è migliorare l'efficienza del governo e della sua stabilità: oltre che attraverso i meccanismi della legge elettorale, occorre rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio, destinatario unico del voto di fiducia e dotato del potere di proporre la sostituzione dei ministri. Il terzo, modificare i regolamenti parlamentari per garantire l'attuazione del programma di governo e il rispetto di tempi certi per l'approvazione delle leggi senza dover alterare l'equilibrio dei poteri attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza e l'inflazione dei voti di fiducia. Infine, codificare l'inserimento nel circuito istituzionale della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città, in modo da rendere trasparente e intellegibile ai cittadini l'attività di uno snodo essenziale del nostro pluralismo istituzionale. Si tratta di riforme essenziali per il Paese e per questo non possono essere espressione di una sola parte politica, ma devono rappresentare il risultato di un percorso parlamentare fatto di elaborazioni anche distinte sottoposte a una discussione che porti ai più ampi risultati possibili di condivisione. Questa è l'unica via per evitare che anche le regole che reggono il

funzionamento delle istituzioni democratiche, anziché essere il terreno all'interno del quale si dispiega il confronto e anche il legittimo contrasto tra le parti politiche, divengano esse stesse l'oggetto di tale dialettica. Per un Paese come il nostro, dalle strutture democratiche e sociali particolarmente fragili, sarebbe davvero una sciagura.

## **ANDREA GIORGIS**

La proposta di riforma costituzionale della forma di governo avanzata dal Governo Meloni (S.935) – come è stato ben evidenziato nelle relazioni di Anna Finocchiaro e di Francesco Clementi – è una proposta che presenta varie contraddizioni e lacune e che, attraverso l’elezione diretta del Presidente del Consiglio e la contestuale elezione di una consistente maggioranza parlamentare ad esso collegata, rischia di indebolire, marginalizzare e trasformare in profondità il ruolo e la funzione del Parlamento (e di conseguenza del Presidente della Repubblica).

Con l’elezione diretta del Presidente del Consiglio, e la contestuale elezione di una “sua” maggioranza parlamentare (di almeno il 55% dei seggi) eletta per “trascinamento”, si passerà



infatti dalla primazia del Parlamento e del pluralismo, che in esso trova rappresentanza e composizione, alla primazia del Governo e in particolare dell'Uno/a.

È un cambiamento radicale, non solo della “forma di governo”, ma del modello di democrazia.

La primazia del Parlamento (eletto rispettando il fondamentale principio di rappresentatività richiamato anche dalla Corte costituzionale nelle sent.n.1/2014 e n.35/2017) sul Governo è infatti parte qualificante di un modello di democrazia imperniato sulla possibilità/garanzia di una partecipazione politica quotidiana, critica e riflessiva dei cittadini; una partecipazione che non si esaurisce e cristallizza nel momento elettorale e, in particolare, nella scelta del capo (e della connessa maggioranza), ma si dispiega nel corso del tempo e viene ricondotta a unità, facendosi indirizzo politico di governo, attraverso il costante e quotidiano protagonismo dei partiti, dei corpi intermedi e del Parlamento.

Al contrario, la primazia del Governo sul Parlamento, specie per come viene ipotizzata nel Ddl costituzionale a prima firma Meloni (S.935), delinea un modello di democrazia imperniato

sulla “investitura del capo”, sulla concentrazione (in esso) del potere e sulla fissazione di un indirizzo politico che non può nel corso del tempo essere ridefinito, ripensato, adeguato ai mutamenti e alle trasformazioni sociali, se non attraverso un nuovo passaggio elettorale e una nuova “investitura del capo”.

IL Ddl costituzionale – come è stato subito osservato – contiene diverse contraddizioni e “sgrammaticature costituzionali”: dalla previsione di un secondo Presidente del Consiglio reincaricato che non ha ricevuto alcuna diretta legittimazione elettorale, ma gode di un potere sul Parlamento perfino maggiore di quello del Presidente del Consiglio direttamente eletto, alla previsione di un esplicito voto di fiducia iniziale, alla previsione di una garanzia di maggioranza parlamentare del 55% alle liste collegate al Presidente del Consiglio che rischia di essere essa stessa incostituzionale o di rendere incostituzionale ogni legge elettorale che non garantisca in modo sicuro tale maggioranza, ecc..; ma, al di là delle contraddizioni interne e delle “sgrammaticature”, il modello di democrazia che viene prefigurato dal Ddl in esame è un modello abbastanza ben definito, che tende a ridurre la

partecipazione politica al momento elettorale e alla legittimazione del capo, e a irrigidire (e così paradossalmente a indebolire) l'assetto e l'azione delle istituzioni politiche

Si dice tuttavia, dai proponenti, che con la riforma i cittadini saranno più sovrani, avranno più potere, perché potranno appunto scegliere direttamente il Presidente del Consiglio; e che le istituzioni politiche saranno così più stabili e più forti.

A me sembra che sia esattamente il contrario e che la riforma certifichi non solo la fine della centralità del Parlamento e il superamento della forma di governo parlamentare, ma l'esplicita e definitiva rinuncia alla costruzione dell'unità dal basso, attraverso il protagonismo organizzato dei cittadini e un processo di continue mediazioni e sintesi. Una rinuncia radicale (alla fatica della mediazione) che finisce (in un contesto plurale) con il ridurre, anziché ampliare, il potere politico dei cittadini e la loro possibilità di partecipare sostanzialmente e quotidianamente alla determinazione dell'indirizzo politico. L'insofferenza verso il pluralismo, verso la mediazione e la faticosa ricerca e

costruzione dal basso di sintesi (che tradisce insofferenza verso ogni forma di separazione e limitazione del potere) emerge del resto con chiarezza anche da alcune gravi “lacune”: non vi è ad esempio alcun limite ai mandati consecutivi del Presidente del Consiglio, nessuna garanzia di rappresentatività del Parlamento, nessun adeguamento/innalzamento dei quorum per l’elezione delle istituzioni di garanzia, come i giudici della Corte costituzionale o i membri laici del CSM o lo stesso Presidente della Repubblica, ...).

Ma la riduzione della partecipazione democratica alla scelta del capo rischia di rendere le istituzioni politiche non solo meno plurali, meno rappresentative e quindi meno democratiche, ma anche più fragili e più deboli.

L’elezione diretta del capo del governo rischia infatti di incentivare pratiche populiste e demagogiche che, nell’immediato, possono dare l’impressione di sopperire alle difficoltà della partecipazione organizzata e alla frammentazione politica, ma alla fine si dimostrano incapaci di conferire alle istituzioni quella forza e quella legittimazione di cui necessitano per governare e orientare le dinamiche

economiche e sociali all'interesse generale e alle ragioni del "pieno sviluppo della persona" e dell'"effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". La forza e la capacità di governo effettivo delle istituzioni politiche dipende dalla loro capacità di interpretare attese e domande sociali, dal loro radicamento, dalla loro capacità di promuovere processi di integrazione politica reali, sostanziali. Istituzioni politiche che si reggono su un consenso "immediato", sulle paure, sulle emozioni e sulle pulsioni più irrazionali, sono istituzioni che difficilmente sono in grado di governare davvero i processi economici e sociali.

Come è noto, le Assemblee legislative e più in generale le istituzioni politiche rappresentative del pluralismo vivono, da tempo, una stagione difficile. Esse faticano a rappresentare e faticano a governare e, in particolare, faticano a promuovere uno sviluppo emancipante e inclusivo. È cresciuto nel Paese, insieme alla paura e all'insicurezza economica, un sentimento di sfiducia nelle istituzioni democratiche, nella mediazione politica e nei corpi intermedi; un sentimento di sfiducia che ha

assunto, in alcuni momenti, specie negli anni che hanno preceduto la pandemia, l'intensità e la forma di una vera e propria "contrapposizione" tra il popolo e il "Palazzo". I sondaggi dicono che la sfiducia nella politica oscilla dal 93 al 97%, e l'astensionismo elettorale alle ultime amministrative (livello istituzionale in genere più votato) ha superato il 50%.

Si tratta di un problema molto serio, che rischia di minare alle fondamenta l'intero assetto democratico costituzionale, e che occorre perciò cercare di affrontare con la massima cura e urgenza.

Tuttavia non credo che la soluzione possa essere quella, prospettata dal Ddl in esame, di marginalizzare il ruolo e la funzione delle istituzioni rappresentative del pluralismo sociale e politico, imboccando la strada di una progressiva verticalizzazione e disintermediazione.

Se si vogliono preservare le condizioni del pluralismo e della partecipazione critica e attiva, la strada, per certi versi obbligata, è quella dell'impegno per ridurre la contrapposizione e la distanza, cercando, da un lato, di rendere le istituzioni della democrazia rappresentativa più capaci di

coinvolgere, di rappresentare, di decidere e quindi di governare i processi economici e sociali, e cercando, dall'altro, di offrire ai cittadini nuovi e ulteriori strumenti di partecipazione e di esercizio dei loro diritti politici e delle loro responsabilità.

Più impegnativo, ma preferibile perché alla fine più efficace, è perciò rimanere nel solco della forma di governo parlamentare e della maggior parte delle democrazie occidentali e, in tale prospettiva, rafforzare il ruolo e la capacità rappresentativa e di indirizzo del Parlamento.

Innanzitutto riformando l'attuale bicameralismo paritario (che è ormai diventato, anche in conseguenza dell'abuso della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia, un monocameralismo alternato) e razionalizzando il rapporto Parlamento-Governo, anche attraverso l'introduzione della sfiducia costruttiva; al contempo predisponendo una nuova legge elettorale che valorizzi il potere di scelta dei candidati da parte degli elettori, e che, pur garantendo una adeguata rappresentanza parlamentare del pluralismo sociale e politico, limiti la frammentazione; e ciò senza trascurare la necessità di una moderna e avanzata disciplina dei partiti in grado di

garantire trasparenza, democrazia interna e autonomia dal potere economico.

Riforme impegnative ma necessarie, che andrebbero definite attraverso un confronto aperto e costruttivo, che metta fine alla stagione del populismo costituzionale e abbandoni le suggestioni di una pericolosa e alla fine irrealizzabile democrazia immediata.



# AREL LE CONVERSAZIONI (2023-2020)

29. **Filippo Andreatta, Maria Chiara Carrozza, Enrico Letta, Lapo Pistelli**, Dall'Europa delle dipendenze all'Europa dell'indipendenza? Sicurezza, energia e tecnologia al centro della nuova strategia di autonomia europea (2023)
28. **Filippo Andreatta, Enrico Letta**, L'invasione dell'Ucraina un anno dopo. Prospettive di pace, politica estera e sicurezza europea (2023)
27. **Mariantonietta Colimberti, Monica Fabris, Roberto Poli, Paolo Guerrieri**, Né incognita né destino: costruiamo il futuro (2023)
26. **Filippo Andreatta, Enrico Letta**, L'invasione russa e la resistenza dell'Ucraina (2022)
25. **Filippo Andreatta, Enrico Letta**, Crisi ucraina e prospettive della Difesa europea (2022)
24. **Emanuele Caroppo, Mariantonietta Colimberti, Paolo Guerrieri, Sarantis Thanopoulos**, I costi della paura. Dietro e oltre la pandemia (2022)
23. **Enrico Letta, Marianna Madia, Sara Reale, Lea Ypi**, La democrazia rappresentativa e la società digitale (2022)
22. **Patrizio Bianchi, Mariantonietta Colimberti, Paolo Guerrieri, Enrico Letta**, La frontiera della crescita: scuola, educazione, formazione (2021)
21. **Mariantonietta Colimberti, Ferruccio de Bortoli, Paolo Guerrieri, Enrico Letta**, Dagli errori degli anni Ottanta la lezione per il Next Generation EU (2021)
20. **Sara Bentivegna, Mariantonietta Colimberti, Corrado Formigli, Enrico Letta**, Tutti in piazza, ma digitale (2020)

# AREL

La collana *AREL Le Conversazioni* è dedicata agli incontri con personaggi del mondo accademico, scientifico, politico, istituzionale, giornalistico. Il carattere innovativo dei temi trattati e la qualità degli interlocutori sono la cifra distintiva dell'attività e della vitalità dell'Associazione fondata da Nino Andreatta nel 1976.

## *Carla Bassu*

è professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato all'Università di Sassari, presidente di Scuola di Politiche e membro del Comitato Scientifico di «AREL la rivista»

## *Francesco Clementi*

è professore ordinario di Diritto pubblico comparato all'Università Sapienza di Roma; nel Governo Prodi II è stato Consigliere giuridico della Presidenza del Consiglio

## *Anna Finocchiaro*

è presidente di «italiadecide»; più volte parlamentare e ministra, ha presieduto la Commissione Affari Costituzionali del Senato

## *Andrea Giorgis*

è senatore, membro della Commissione Affari Costituzionali e professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Torino

## *Marco Meloni*

è parlamentare PD, questore del Senato, membro della Commissione Affari Costituzionali e del Comitato Scientifico di «AREL la rivista»