

# RIVISTA ABRUZZESE

RASSEGNA TRIMESTRALE DI CULTURA

---

Anno LXXVII – 2024 – N. 1

Gennaio-Marzo

## LA RIFORMA COSTITUZIONALE SULL'ELEZIONE POPOLARE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI\*

Il disegno di legge (DDL) costituzionale sull'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio (PdC) dei Ministri, approvato dal Governo in carica il 3 novembre di quest'anno, ci accompagnerà per tutta la XIX legislatura della Repubblica Italiana, come accadde già con le riforme costituzionali di Berlusconi (GU n. 269 del 18 novembre 2005) e di Renzi-Boschi (GU n. 88 del 15 aprile 2016).

Problemi.

A uno sguardo di insieme, il DDL è peggiorativo dell'esistente, perché persegue l'obiettivo della governabilità in base a un'ispirazione autoritaria e populista, attraverso una forte concentrazione del potere nelle mani del PdC. Ne risultano depotenziati i contrappesi e i raccordi istituzionali, necessari non solo per la democraticità del sistema ma per il suo stesso buon andamento.

Il DDL, per potenziare la governabilità, altera profondamente i rapporti tra potere esecutivo (Governo) e potere legislativo (Parlamento). Se, come fa questo progetto di riforma, si rafforza il Governo e si indebolisce il Parlamento, che è il luogo deputato per parlare, discutere e confrontarsi, non ci sarà più possibilità di dissenso ma solo di acquiescenza, non ci saranno discussioni ma solo confabulazioni, non ci sarà nemmeno rappresentanza, perché decide solo il Governo, che può non ascoltare nessuno, nemmeno i propri eletti; così, né i cittadini né i territori non potranno più far sentire la loro voce.

Il DDL manca dei necessari contrappesi. Non è nemmeno facile istituirli per una carica esecutiva elettiva, perché si cadrebbe in contraddizione proprio con il potere che si vuole attribuire al PdC con l'elezione popolare diretta. Tant'è che nessun paese la prevede. Per esempio, qualora si introducesse, come contrappeso, la sfiducia costruttiva, ciò contraddirebbe, nello spirito del DDL, il volere della maggioranza degli elettori e l'obiettivo della governabilità; così, il Parlamento è ingabbiato per tutta la legislatura.

L'assetto previsto dal DDL, se arrivasse a attuazione, contraddirebbe di fatto le tesi in esso proclamate, sia del rispetto della volontà degli elettori sia della necessità di un'azione tempestiva del Governo per rispondere agli improvvisi cambiamenti dell'economia, perché il programma votato dagli elettori è stato predisposto molto tempo prima di quando si deve agire e al

momento della decisione le situazioni possono richiedere interventi molto diversi da quelli proposti in campagna elettorale. Si tratta con evidenza di promesse illusorie e ciò dovrebbe indurre tutti a respingere la riforma.

Semmai, avrebbe avuto più senso proporre il presidenzialismo, ispirato a un modello serio con i relativi contrappesi, ma siccome i Presidenti della Repubblica (PdR) italiana hanno sempre avuto un buon favore di popolo, i populistici aggirano e raggirano i cittadini con riforme che conseguono l'obiettivo di indebolimento del PdR e il rafforzamento del Governo: ciò non fa bene né al paese né alla democrazia. Di seguito si riportano i cinque articoli con i relativi commenti, come si possono trovare in molti articoli di stampa.<sup>1</sup>

L'art. 1 del DDL abroga «Il secondo comma dell'art. 59 della Costituzione» che recita: «Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.» Si può essere d'accordo o no. Certamente è un *irrigidimento* del sistema, perché si perde una flessibilità: va ricordato che i sistemi flessibili sono più resilienti e efficienti nei momenti di difficoltà, mentre i sistemi rigidi non riescono a adattarsi e provocano danni al paese. La *rigidità* riguarda tutto il progetto di riforma (v. *infra*). In particolare, in base alla radicale modifica dell'art. 94 della Costituzione, non saranno più possibili governi cosiddetti tecnici, come lo furono i governi Ciampi, Monti, Draghi: tanti saranno contenti, ma non si rendono conto che la perdita di ogni flessibilità indipendentemente dalla gravità della crisi da fronteggiare rende più vulnerabile il sistema, incrementando i rischi per il paese.

L'art. 2 del DDL sopprime le parole “o anche una di esse” nel primo comma (c.) dell'art. 88 della Costituzione, che recita: «Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.» Anche qui si perde una flessibilità potenziale, usata peraltro solo in tre casi (1953, 1958, 1963) in cui una sola camera è stata sciolta, ma per motivi tecnici; infatti, lo scioglimento anticipato in tali casi ebbe lo scopo di far svolgere contestualmente le consultazioni elettorali di Camera e Senato la cui durata era diversa, cinque anni per la prima e sei per il secondo. Poi intervenne la legge costituzionale n. 2 del 1963, che equiparò la durata delle due camere, senza però modificare il citato articolo.<sup>2</sup>

L'art. 3 del DDL è il cuore della riforma e modifica l'art. 92 della Costituzione: «[c. 1] Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri. [c. 2] Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere avvengono tramite un'unica scheda elettorale.

---

<sup>1</sup> Si vedano, in particolare: PAOLO BALDUZZI, *Prove di premierato all'italiana*, <https://lavoce.info/archives/102682/prove-di-premierato-allitaliana/> del 7/11/2023; ROBERTO BIN, *Una riforma da ridere*, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2023/11/12/una-riforma-da-ridere/> del 12/11/2023; CARLO GALLI, *Parlamento, la libertà negata*, la Repubblica, 21/11/2023.

<sup>2</sup> <https://www.altalex.com/documents/news/2010/11/15/scioglimento-della-sola-camera-dei-deputati-brevi-osservazioni>

La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi nelle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Presidente del Consiglio dei Ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura. [c. 3] Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei Ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i Ministri.»

Il c. 1 dell'art. 3 del DDL in sostanza conferma il c. 1 dell'art. 92 della Costituzione. Il c. 2 del DDL rappresenta la maggiore novità. Il PdC godrà di una maggioranza del 55% dei seggi nei due rami del Parlamento. Di fronte all'entità di questo premio di maggioranza, il mero generico richiamo ai principi di rappresentatività e governabilità, come principi da osservarsi da parte della legge che dovrà disciplinare il nuovo sistema elettorale di Camera e Senato, reso necessario dalla riforma progettata, appare piuttosto debole a garantire un equilibrio effettivamente coerente con il principio di rappresentatività nel rapporto tra esito elettorale e distribuzione dei seggi.

Il c. 3 del DDL svuota il ruolo del PdR. Con la Costituzione vigente il PdR esercita un ruolo di regia nella scelta del PdC, previo ascolto di tutte le parti coinvolte nel Parlamento, prima di prendere le sue decisioni; in base al progetto di riforma, invece, *il PdR è ridotto a un automa*, visto che è obbligato a nominare il candidato a PdC che risulta eletto (il DDL rinvia implicitamente alla legge sul nuovo sistema elettorale le definizioni dei requisiti e le modalità dell'elezione). In teoria, quindi, il PdR potrebbe anche non esserci più. Rimane il profilo tradizionale un po' teatrale, formale e procedurale, per cui la nomina effettuata da un terzo soggetto riveste un'aura regale, ma il nominante è voce senza testa, un mero esecutore; infatti, il PdR non ha più la facoltà di ascoltare e/o consigliare i partiti: deve solo dichiarare nominato il PdC eletto. Se il PdR non è d'accordo sulla scelta di qualche ministro da parte del PdC, e dunque nasce un conflitto, il PdR si può opporre alla scelta del PdC eletto dal popolo? Con riguardo alla nomina dei ministri, il progetto di riforma ripete testualmente quanto oggi previsto dall'art. 92, c.2., della Costituzione, ma sul piano sostanziale anche questo passaggio subirebbe l'impatto della diversa, e più "pesante" legittimazione del PdC eletto direttamente dal popolo, rispetto a quella del PdR, eletto dagli eletti. In definitiva, nella logica di questo DDL, il PdR si potrebbe tranquillamente eliminare (semmai attribuendo le eventuali funzioni rimanenti al Presidente del Senato).

L'art. 4 del DDL, composto di due commi, completa il quadro, rafforzando la posizione del PdC: «All'articolo 94 della Costituzione sono apportate le seguenti modifiche: A) Il terzo comma 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

quest'ultimo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.”; B) dopo l'ultimo comma è aggiunto il seguente: “In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, 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. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.”»

La prima frase *sub A)* è identica al c. 3° dell'art. 94 della Costituzione. Il séguito conferma lo svuotamento delle funzioni del PdR, perché deve solo continuare il suo ruolo di automa. Se il PdC eletto non ottenesse la maggioranza nei primi due tentativi, si tornerebbe a votare: i costi politici, riguardo alla stabilità del Paese sul piano interno e internazionale, oltre che economici, di nuove elezioni sarebbero enormi e folli, come folle è questa rigidità procedurale che si occupa del potere politico in chiave personalistica e non del bene del paese. Gli eletti, peraltro, sarebbero costretti a votare la fiducia per non tornare a casa. In concreto, si produrrebbe il contrario di quanto si predica: se il paese ha bisogno di decisioni rapide, perché la realtà economica cambia velocemente, allora quest'ultima sarà già cambiata dalla campagna elettorale all'insediamento del governo, ma i parlamentari saranno ingessati e costretti a seguire il PdC eletto, che avrà una enorme concentrazione di potere nelle sue mani. Le campagne elettorali, se lo ricordino bene i cittadini, si basano su parole d'ordine generiche. Al momento in cui si deve decidere, i cambiamenti avvenuti e i dettagli non noti al tempo della propaganda possono indurre a decisioni molto diverse da quelle promesse. E il Governo avrà un potere enorme e potrà tenere spesso all'oscuro il Parlamento, che sarà sotto ricatto. Di pari passo, con lo svuotamento del ruolo della rappresentanza parlamentare, la promessa di dare maggiore potere agli elettori si rivelerà, come lo è, illusoria, perché gli eletti sul territorio conteranno molto meno di oggi in Parlamento.

L'art. 5 del DDL è una necessaria norma transitoria: nel c. 1 prevede che i senatori di diritto a vita restano in carica; il c. 2 stabilisce la riforma si applica «a decorrere dalla data del primo scioglimento delle Camere, successivo alla data di entrata in vigore» del DDL costituzionale.

Oltre alle questioni già richiamate, va fatto cenno a alcuni dettagli non considerati dal progetto di riforma ma, come si illustra sinteticamente di séguito, assolutamente non trascurabili, così da richiedere, per non squilibrare irrimediabilmente il sistema istituzionale nel suo complesso, la modifica correlata di altri articoli della Costituzione.

*A. Aggiornamento necessario del c. 3° dell'art. 83 della Costituzione, che regola l'elezione del PdR: “L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo*

il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta”. Dato che in base al progetto di riforma il 55% dei seggi è attribuito alla coalizione del PdC (art. 3, c. 2 del DDL), ne conseguirebbe la possibilità, dopo il terzo scrutinio, dell’elezione del PdR da parte della sola maggioranza, ma questo sarebbe incongruente con il ruolo del PdR di rappresentanza della nazione, che comporta invece che debba essere eletto anche con le opposizioni. Verrebbe dunque a mancare un importante contrappeso, ben presente nella Costituzione vigente, al principio maggioritario. Un aggiornamento dell’art. 83, c. 3, ragionevolmente ipotizzabile potrebbe essere: nei primi tre scrutini il PdR è eletto con una maggioranza minima di tre quarti (75%), nei successivi scrutini con una maggioranza di due terzi (66%).

*B. Aggiornamento necessario del c. 2° dell’art. 90 della Costituzione, che regola la messa in stato di accusa del PdR con il 50% +1 dei voti dell’assemblea: dato il premio di maggioranza del 55% attribuito al partito o alla coalizione del Governo, la quota dovrebbe salire al 75% +1 o almeno al 66% +1. Tra l’altro, se per tornaconto elettorale fosse conveniente mettere sotto accusa il PdR, qualora l’art. 90, c. 2, restasse immutato nonostante il premio del 55% attribuito dal DDL ai partiti di Governo, questi avrebbero i numeri per farlo. Ciò non va assolutamente bene per il sistema-paese.*

*C. Aggiornamento necessario dell’art. 78 della Costituzione, che consente di dichiarare lo stato di guerra con il 50% +1 dei voti delle Camere. Se non ne viene previsto l’aggiornamento, la decisione resta tutta affidata alla coalizione del PdC; ma la dichiarazione dello “stato di guerra” comporta una situazione difficile per tutto il paese e, quindi, è indispensabile che vi sia il consenso di almeno parte dell’opposizione; pertanto, occorrerebbe una maggioranza qualificata del 66% +1, ma sarebbe ancora meglio del 75% +1.*

Anche in base a queste tre osservazioni emerge come il DDL indebolisca il PdR, renda più disinvolta l’azione di governo con grande rischio per il paese, minandone l’unità rispetto ai rischi esterni.

C’è un contrappeso, infine, che dovrebbe essere sempre previsto con riguardo a qualunque carica istituzionale, e a maggior ragione quando si va a rafforzare l’esecutivo, ossia il *limite al numero dei mandati*, che dunque andrebbe inserito nel DDL, prevedendosi come causa di ineleggibilità alla carica di PdC l’aver già rivestito tale ruolo per *due* mandati.

Un paese deve avere una classe ampia di soggetti tra i quali scegliere la propria dirigenza politica, con un adeguato ricambio del personale politico. Il limite di mandato non c’è, ma anche se ci fosse, non basterebbe a rendere il DDL più decente.

L’elezione popolare diretta del PdC è uno scandalo in sé, come già detto, perché gli dà un potere eccessivo. Se si rivelasse un incapace o un dittatore, il Parlamento avrebbe le mani legate. Si potrebbe obiettare che è poco probabile che accada, perché gli elettori se ne accorgerebbero prima. Ma è davvero così?

*A difesa della Costituzione vigente.* Per opporsi alla riforma costituzionale del centro destra dovrebbe bastare quanto già detto; se non basta a voi, sostenitori del governo, dovrebbe *bastare al popolo*, che ha votato contro le citate riforme costituzionali di Berlusconi nel 2006 e di Renzi-Boschi nel 2018. E questa è peggiore di quelle. Se il popolo è avveduto e accorto, attento a non cadere nelle trappole della propaganda, basta e avanza, perché o eravamo sciocchi allora o lo saremmo adesso. È meglio essere l'ingenuo di allora, che lasciarsi irretire dagli imbonitori di oggi. Chi sono? Certo vi si può annoverare la RAI, pressoché completamente controllata dal governo, le TV di Berlusconi e diverse altre reti private. E gli altri media? Sono per la quasi totalità in mano alla destra perché o finanziati dalla destra o di proprietà di soggetti molto facoltosi che tendono a schierarsi in larga maggioranza a favore della destra e di un potere centralizzato, perché è più facile controllarlo e, all'occasione, anche corromperlo. Ricordatelo, cari lettori: i problemi del nostro Paese si potrebbero e si dovrebbero risolvere con strumenti legislativi e amministrativi ordinari, senza bisogno di cambiare (e svilire) la Costituzione. In realtà, con la proposta di riforma costituzionale in esame si vuole solo decidere senza essere disturbati dal dialogo con le altre componenti parlamentari, affidando un ampio potere decisionale agli organi esecutivi e indebolendo, così, la potestà legislativa del Parlamento. I cittadini perdono tutto con questa riforma.

L'argomento della necessità di prendere decisioni rapide e avere governi stabili, poi, è un trucco, perché in realtà si va a minare l'equilibrio dei tre poteri, pilastro del liberalismo e della democrazia stessa: legislativo, esecutivo, e giudiziario. Si noti anche che la decisione frettolosa implica il rifiuto del contrappeso della discussione di altre opinioni e non dà valore al bene della condivisione che ne può scaturire. Vale qui richiamare che nell'esperienza popolare gli adagi sulla fretta ammoniscono: chi va forte, va alla morte; chi fa in fretta ha disdetta; la gatta frettolosa fa i gattini ciechi (come questo DDL con dimenticanze e errori).

Si consideri, infine, che la riforma non solo accentra il potere decisionale e riduce gli spazi della democrazia, ma è anche uno stratagemma per distoglierci dalle manovre del governo e dai gravosi problemi finanziari: l'obiettivo propagandistico è comunque conseguito. In definitiva, bisogna vigilare e impegnarsi in modo capillare per spiegare la pericolosità del presente DDL costituzionale.

**Michele Lalla**

\* L'articolo è pervenuto alla Redazione nel mese di novembre 2023.

CONSTITUTIONAL REFORM FOR THE DIRECT ELECTION OF THE PRESIDENT OF THE COUNCIL OF MINISTERS

Keywords: strengthening governance, concentration of power, lack of counterweights, populist reform, separation of powers