

LA PROPOSTA DI RIFORMA COSTITUZIONALE DELLA DESTRA: UN'ENNESIMA ILLUSORIA (E PERICOLOSA) FUGA DELLA REALTÀ



Quando nel dibattito pubblico s'invoca la riforma della Costituzione per sanare la cronica debolezza del Governo, a cosa si vorrebbe esattamente porre rimedio? Il problema è che il Governo soffre per carenza di poteri, per fragilità della posizione del Presidente del Consiglio o per incertezza della durata in carica? I dati rendono ben poco credibile le ipotesi.

Francesco Pallante

Quando nel dibattito pubblico s'invoca la riforma della Costituzione per sanare la cronica debolezza del Governo, a cosa si vorrebbe esattamente porre rimedio? Il problema è che il Governo soffre per carenza di poteri, per fragilità della posizione del Presidente del Consiglio o per incertezza della durata in carica?

I dati rendono ben poco credibile la prima ipotesi. Lungi dal limitarsi a esercitare il potere esecutivo, il Governo si è oramai appropriato, quasi del tutto, anche del potere legislativo. Nelle ultime cinque legislature (2001-2022), una percentuale variabile tra il 75 e il 90 per cento delle leggi è stata approvata su iniziativa governativa. Significa che, da oltre vent'anni, **i testi normativi sono materialmente elaborati dagli uffici governativi e che il Parlamento si limita alla loro approvazione formale.** In un terzo dei casi non si tratta nemmeno di progetti di legge, ma di conversione di decreti-legge: atti su cui il Parlamento deve esprimersi in termini assai ristretti (massimo 60 giorni), pena la loro decadenza, e che quindi – e tanto più quando si susseguono l'uno dietro l'altro – non può realmente discutere.

Non va meglio nella legislatura in corso. Delle 83 leggi complessivamente approvate sinora, 61 sono di iniziativa governativa e, al loro interno, ben 40 di conversione di decreti-legge: quasi la metà del totale. Il Governo in carica sta procedendo al ritmo di un decreto-legge alla settimana. Come se non bastasse, è in vertiginosa crescita l'impiego del voto di fiducia, che ulteriormente inibisce la discussione parlamentare vincolandola a un Sì o a un No alle proposte governative: se i **Governi Berlusconi e Letta** ne imponevano circa una al mese, **con Renzi, Gentiloni e Conte** si è saliti a due, sino

a giungere a 3 con Draghi e Meloni (altrettanto aveva fatto Monti).

E che dire della legge di bilancio, la più rilevante che il Parlamento è annualmente chiamato ad approvare? **È la legge da cui dipendono le tasse che saranno pagate dagli italiani** e i servizi pubblici che essi riceveranno in attuazione dei diritti costituzionali; ciononostante, oramai all'organo rappresentativo ne è impedita la discussione bicamerale: ad anni alterni, la legge è discussa soltanto dalla Camera o dal Senato, mentre l'altro ramo del Parlamento si limita a una votazione-farsa, senza nemmeno aver modo di leggere ciò su cui vota.

Anche la seconda ipotesi – e cioè che a indebolire il Governo sia la configurazione del Presidente del Consiglio come

un *primus inter pares* – risulta, a un minimo approfondimento, ben poco fondata. Semmai, a essere vero è, di nuovo, l'esatto opposto. **Nonostante la Costituzione sancisca la responsabilità collegiale dell'organo esecutivo, ciò cui infatti sempre più di frequente si assiste è la marginalizzazione dei ministri dalle scelte politiche fondamentali,** la cui definizione è rimessa alla Presidenza del Consiglio. Il caso del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) è forse il più clamoroso: chiuso ogni spazio al dibattito politico, la più grande occasione di rilancio del Paese dai tempi del Piano Marshall è stata interamente gestita da Palazzo Chigi, nell'ambito di una verticalizzazione dei poteri decisionali che non ha pari nella storia repubblicana.

Le cose non cambiano se si guarda alla gestione ordinaria dell'attività governativa. Qualche anno orsono fece scandalo la denuncia, da parte di un capo di gabinetto, della prassi decisionale interna al Consiglio dei ministri per cui non di rado, al momento del voto su un determinato provvedimento, i ministri non hanno a disposizione il provvedimento stesso, ma le slide che il Presidente del Consiglio presenterà ai giornalisti nella successiva conferenza stampa (e, talvolta, nemmeno quelle). Oggi la prassi, se va bene, è quella dell'approvazione dei testi «salvo intese»: vale a dire, in versione dichiaratamente provvisoria, suscettibile di venire rivista, in modo più o meno incisivo, dalla Presidenza del Consiglio senza dover procedere alla riconvocazione dei ministri. Quando invece va male – e succede sempre più spesso – il testo votato dal Consiglio dei ministri come definitivo viene, ciononostante, successivamente modificato dalla Presidenza del Consiglio, pur in assenza di una nuova deliberazione collegiale. **Insomma: i ministri delibera-**

La Costituzione Parte II

Ordinamento della Repubblica

Titolo III

Il Governo

Articolo 70

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

Articolo 92

Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri.

no, ma su testi fasulli, mentre la vera decisione spetta al Presidente del Consiglio. **Persino nel caso della proposta di legge costituzionale** sul premierato si è proceduto in questo modo, come se la riforma della Costituzione fosse una questione personale del vertice di Palazzo Chigi.

È dunque, sull'instabilità della permanenza in carica dei Governi che il dibattito dovrebbe concentrarsi? Abbiamo avuto sessantacinque Presidenti del Consiglio, dal 1948 a oggi: poco meno di uno all'anno. Impossibile gestire efficacemente un Paese così instabile, si sente solitamente ripetere. Ma è davvero così? Un supplemento di riflessione non guasterebbe, anche a non voler considerare la battuta di Norberto Bobbio per cui è comunque meglio avere venti Governi della durata di un anno che uno della durata di un ventennio.

Si consideri la più grande stagione di riforme che l'Italia repubblicana abbia conosciuto, quella verificatasi, grazie al dialogo tra la Democrazia Cristiana e i partiti di sinistra, nel decennio 1968-1978: un tempo in cui fare le riforme ha significato aumentare i diritti, non ridurli, sul piano politico, civile e sociale. Un rapido elenco di provvedimenti adottati dal Parlamento rende l'idea di come in quell'arco temporale sia cambiato il volto della società italiana: la riforma della previdenza sociale secondo il modello retributivo (1969); l'abolizione delle gabbie salariali (1969); l'introduzione dello Statuto dei diritti dei lavoratori (1970); la legge sul divorzio (1970); l'attuazione delle previsioni costituzionali in tema di referendum (1970); l'istituzione delle regioni ordinarie (1970); la riforma fiscale nel senso della progressività (1974); la trasformazione del diritto di famiglia in nome della parità tra i coniugi (1975); la legge in tema di concessioni edilizie e oneri di urbanizzazione (1977); la legalizzazione dell'aborto (1978); la chiusura dei manicomi (1978); la legge sul Servizio sanitario nazionale (1978). A dar retta al dibattito contemporaneo, niente di simile avrebbe potuto accadere senza un Governo stabile, appoggiato da una larga maggioranza parlamentare vincolata agli accordi pre-elettorali e guidato da un Presidente del Consiglio dotato di poteri di comando. E, invece, proprio mentre il

Parlamento approvava tale imponente insieme di riforme, a Palazzo Chigi si succedevano ben quattordici Governi – Leone II, Rumor, Rumor II, Rumor III, Colombo, Andreotti, Andreotti II, Rumor IV, Rumor V, Moro IV, Moro V, Andreotti III, IV e V – e il Parlamento veniva eletto per tre volte con legge elettorale proporzionale pura (senza premi di maggioranza, né soglie di sbarramento).

Difficile, alla luce di quanto sopra, eludere la domanda: davvero se il Governo è instabile la politica finisce paralizzata? O non sarà che ciò avviene quando, come oggi, è il Parlamento a essere annichilito dal divieto di discutere, dalla demonizzazione del compromesso e dall'ossessione di imporsi gli uni sugli altri? Il fatto è che le riforme sociali implicano che la società sia capace di intervenire su se stessa: che esistano, cioè, partiti radicati e ben organizzati, capaci di muovere dal corpo sociale per giungere all'interno delle istituzioni e lì connettere le istanze collettive alle risposte politiche destinate a soddisfarle. Il problema della democrazia italiana sta esattamente nella distruzione di tali strumenti di collegamento: in questo, il partito-azienda di Silvio Berlusconi non è poi così diverso dal partito leggero di Walter Veltroni, dal partito-sito internet di Beppe Grillo o dai partiti personali di Giorgia Meloni e Matteo Salvini. **Il problema, insomma, non è – se non marginalmente – giuridico-costituzionale, bensì politico-partitico:** e finché non sarà affrontato sul piano politico-partitico sarà impossibile uscirne.

Per averne la riprova è sufficiente prendere in considerazione i profili fondamentali della riforma costituzionale proposta dalla destra. L'idea sottostante è che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, con connessa attribuzione alle liste a lui collegate del 55 per cento dei seggi in Parlamento, unitamente al divieto della sua sostituzione più di una volta nel corso della legislatura, produrrà automaticamente Governi capaci di rimanere in carica per cinque anni. Niente più ribaltoni, niente più Presidenti del Consiglio non voluti dagli italiani, niente più Governi tecnici! Ma, sarebbe realmente così? In verità, il meccanismo ipotizzato – con insipienza – dalla destra sembra fatto apposta per produrre almeno una crisi di Governo, con

cambio di Presidente del Consiglio, nel corso della legislatura. Se lo scioglimento automatico delle Camere accompagna non la prima, ma l'eventuale seconda crisi di Governo, chi sarà il vero *dominus* della legislatura: il premier eletto o quello che gli subentrerà? D'altro canto, nemmeno i cambi di maggioranza sono realmente scongiurati: in effetti, chi potrebbe vietare ai parlamentari dell'originaria opposizione di votare la fiducia al secondo Presidente del Consiglio, magari sostituendosi a parte delle iniziali forze di maggioranza nel frattempo passate all'opposizione? Lo stesso dicasi per i Governi tecnici: cosa potrebbe, infatti, impedire al nuovo vertice dell'esecutivo di eventualmente nominare un Governo interamente composto da esperti nelle materie di competenza del dicastero loro attribuito?

Insomma, inutile illudersi: se la maggioranza, costruita artificialmente dalla legge elettorale e costretta a rimanere assieme pena lo scioglimento anticipato delle Camere, è attraversata da contrasti politici interni, la conseguenza che ne deriverà non sarà certo quella di un Parlamento operativo e capace di decidere, bensì quella di una lotta intestina alla maggioranza stessa, con conseguente paralisi del complessivo apparato istituzionale dovuta ai veti e alle ostilità reciproche. **Un peggioramento persino rispetto alla già indesiderabile situazione attuale.**



FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, *Il neoistituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, (2020). Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, *Volere la luna* www.volerealaluna.it.