

Appunti brevi per intervento su premierato

(Termini Imerese 19 Aprile 2024 – Auser)

- Il Presidente del Consiglio dei Ministri (Meloni) ed il Ministro per le riforme istituzionali (Casellati) hanno presentato il 15 Novembre 2023 il disegno di legge n. 935 riguardante modifiche degli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri ed il rafforzamento della stabilità del Governo(disegno di legge n. 935)
- La norma più importante è quella che prevede (articolo 3-2° comma) che :
 - 1) Il Presidente del Consiglio (ovvero Premier) è eletto a suffragio diretto ed universale per la durata di cinque anni.
 - 2) Le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle due Camere avvengono contestualmente.
 - 3) La legge nazionale disciplinerà il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità.
 - 4) Tuttavia un premio, assegnato su base nazionale, dovrebbe garantire (si prevedeva il 55%) la maggioranza dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri.
 - 5) 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.

Ci si è soffermati espressamente su questo articolo del disegno di legge Meloni perché il Governo dichiara di volere “puntare” sulla stabilità e sulla governabilità rispetto all'attuale Costituzione che privilegia la rappresentatività delle decisioni.

A giudizio del Presidente del Consiglio, Meloni, sarebbe questo il motivo per cui dall'entrata in vigore della Costituzione si sono succeduti innumerevoli Presidenti del Consiglio con i relativi esecutivi.

Sostanzialmente la proposta Meloni vorrebbe a livello nazionale riproporre la figura del Governatore così come esistono i Governatori delle Regioni: si istituirebbe il Governatore D'Italia. Si prevederebbe l'elezione del Presidente del Consiglio con modalità assai simili a quelle attuali dell'elezione dei Presidenti di Regione.

E' opportuno precisare che comunque con la proposta del Premierato del Governo Meloni si discute di una modifica costituzionale che riguarderebbe la forma di Governo dello Stato Italiano e non quella molto più ridotta e meno impegnativa di un governo territoriale (Regioni, Province o Comuni).

I fautori della proposta Meloni sostengono altresì che con l'elezione diretta del Premier i cittadini sceglierebbero direttamente chi li governerà per i successivi cinque anni; secondo i presentatori in questo modo si restituirebbe ai cittadini il diritto di scelta anziché lasciare le decisioni alla mediazione dei partiti all'interno del Parlamento.

Appare opportuno superare questa contrapposizione fra cittadini e partiti perché in un sistema democratico non può esistere tale contrasto, soprattutto se è spesso "richiamato " dal vertice delle istituzioni italiane. Tale differenziazione produce soltanto disaffezione al voto, qualunque sia e soprattutto populismo con la richiesta dell'uomo o della donna " forte" per

risolvere le questioni politiche, sociali ed economiche quasi sempre “irrisolvibili” da una sola persona.

La modifica costituzionale , secondo i promotori, sarebbe necessaria essendo attualmente i poteri del Presidente del Consiglio limitati; i “ continui ostacoli” non permetterebbero ai Governi ma soprattutto ai Presidenti del Consiglio di realizzare il programma elettorale per cui gli elettori hanno votato una maggioranza di governo .

Ad un esame approfondito e soprattutto dopo l’esperienza di questi ultimi anni non sembra che il sistema dell’elezione diretta dei Presidenti della Regione abbia dato i frutti sperati (introdotto con la legge costituzionale n.1/ 1999) in tema di governabilità e partecipazione dei cittadini alla risoluzione dei problemi delle diverse realtà regionali.

Ne è una conferma l’elevato grado di astensione degli elettori nelle recenti competizioni regionali ; addirittura in alcune Regioni i Governatori sono stati eletti con meno del 50% degli aventi diritto e quando si è superata tale soglia di partecipazione i livelli erano appena superiori a tale livello minimo!

D’altronde il gradimento dei Governatori è fra i più bassi delle diverse figure istituzionali del Paese.

Non appare neppure che si sia realizzata con l’elezione diretta una semplificazione dei partiti presenti nell’ambito regionale. Basta esaminare quante liste appoggino i candidati Presidente della Regione, a cui si aggiungono spesso le liste personali dei medesimi candidati Presidente! Tali coalizioni spesso nel corso delle legislature regionali o degli enti territoriali

in generale spesso si “scompongono e ricompongono” secondo i diversi interessi degli eletti non sempre chiari e politicamente fondati.

Questo fenomeno è normale in quasi tutti i Consigli regionali con “fenomeni di trasmigrazione” fra partiti e coalizioni. Recentemente sono “tornati alla ribalta” gli episodi verificatisi all’ interno del Consiglio Regionale della Puglia ma fenomeni simili si riscontrano in quasi tutti i Consigli regionali; ne è un esempio quanto è successo in Sicilia in questi ultimi giorni. I Governatori “eletti” attraggono diversi consiglieri regionali anche per il potere esercitato o da esercitare per diversi anni.

Peraltro l’elezione diretta dei Governatori regionali ha ridotto notevolmente il ruolo delle Assemblee e dei Consigli regionali. Gli organismi legislativi spesso sono ridotti, fra i provvedimenti principali di ogni anno, all’approvazione dei documenti finanziari. Gli esecutivi agiscono autonomamente rispetto alle Assemblee legislative avendo “presumibilmente” un rapporto diretto con gli elettori in termini di comunicazione politica.

Situazione esistente nelle altre Costituzioni

E’ da notare che quanto proposto dal disegno di legge Meloni non ha alcun precedente nei sistemi istituzionali di carattere democratico del mondo.

Infatti i sistemi attualmente vigenti possono essere di carattere presidenziale (es: Stati Uniti), semipresidenziale (es: Francia) e parlamentare (es: Italia).

E' bene premettere che il problema della governabilità esiste in qualsiasi sistema esempi:

- Negli Stati Uniti, pur essendo eletto direttamente il Presidente degli USA dagli elettori, il Congresso ha una sua autonomia come si evidenzia in questi giorni, con i ripetuti rinvii degli aiuti militari all' Ucraina ed ad Israele.
- In Francia, dopo la crisi dei partiti tradizionali, Macron ha costituito un suo partito ed è stato eletto direttamente dal popolo. Tuttavia non gode della maggioranza parlamentare e spesso, oltre ad assistere a grandi proteste, deve ricorrere ai poteri presidenziali per approvare importanti riforme come ad esempio quella delle pensioni.
- Tuttavia nessuna delle Costituzioni di questi Paesi ha previsto, a tutela della democrazia, che il Presidente del Consiglio sia eletto congiuntamente al Parlamento.

I Parlamenti in un sistema democratico hanno il compito di rappresentare un' istituzione differente dai Presidenti; il Parlamento talvolta può condividere le scelte presidenziali ma in altre occasioni può anche opporsi.

Trattasi comunque di sistemi che sono espressioni di formazioni politiche radicate nella società cui il Presidente deve rispondere. (Es: Presidente degli Stati Uniti nei confronti del Congresso americano che peraltro parzialmente è eletto unitamente al Presidente; Francia dove le elezioni del

Parlamento avvengono in altro “momento” rispetto a quelle del Presidente della Repubblica e possono avere dei risultati differenti se non opposti a quelli delle Presidenziali).

Comunque, escluso un tentativo effettuato in Israele ,successivamente rientrato, mai si è avuto un Paese democratico guidato da un Premier che “si tira” dietro il Parlamento.

Previsioni della Costituzione vigente

- All’ Assemblea Costituente, dopo il ventennio fascista, i nostri Costituenti non ebbero dubbi sulla scelta di una Repubblica Parlamentare.
- Dopo il lungo periodo del Partito Unico i Costituenti per difendere la democrazia da tentazioni autoritarie, intuirono che il Parlamento doveva essere il luogo della mediazione politica fra i diversi partiti.
- Tutto ciò era ed è necessario perché l’ Italia è costituita da diversi territori con condizioni economiche, sociali e politiche differenti che non possono essere semplificate.
- Peraltro fin dalla Costituente furono presenti le diverse scelte degli italiani che, a secondo delle rispettive ideologie, si espressero nei differenti partiti.
- Fu ritenuto pertanto opportuno che i cittadini potessero continuare ad esprimere liberamente le proprie difformi opinioni politiche, individuando nel Parlamento il luogo della sintesi politica pur tra

diversità e talora contrasti. La mediazione è certamente talvolta faticosa e difficile ma dovrebbe permettere di corrispondere maggiormente alle esigenze ed ai bisogni di tutti i cittadini

Organizzazione costituzionale italiana

Per le considerazioni in precedenza espresse, la Costituzione italiana ha stabilito che:

- I Cittadini eleggono il Parlamento e, per permettere la maggiore partecipazione e diversificazione degli elettori tramite i rispettivi partiti, si scelse il sistema elettorale proporzionale.
- Il Presidente della Repubblica, dopo ampie consultazioni, nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di quest'ultimo, i Ministri.
- Il Governo è strettamente legato al Parlamento perché deve ottenere la fiducia delle due Camere.
- Il Presidente della Repubblica è eletto in seduta comune dal Parlamento. Il Capo dello Stato, oltre a nominare il Governo, ha la possibilità di sciogliere le Camere.
- Se la Costituzione ha individuato la necessità di un rapporto di fiducia fra due organismi autonomi Parlamento e Governo, ha altresì previsto due organi di garanzia della Costituzione che debbono essere assolutamente autonomi e terzi: Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale

Sviluppi della situazione politica e richieste di modifica della Costituzione

Indubbiamente la Costituzione delineò una Repubblica che si incentrava sul Parlamento come luogo di confronto e di mediazione dei partiti che costituivano lo strumento maggiore di partecipazione dei cittadini.

Entrati in crisi i partiti alla fine del secolo scorso anche per vicende estranee al Parlamento (es: tangentopoli), sono state approvate leggi elettorali con tendenze maggioritarie e soprattutto “si accusò” la Costituzione di avere troppo privilegiato la partecipazione a danno della governabilità del sistema.

Si son succeduti diversi tentativi di riforma costituzionale (Riforma Berlusconi: 2005- 2006; Renzi: 2015- 2016 ed ora la proposta Meloni) che vorrebbero privilegiare il ruolo del Governo rispetto al Parlamento, considerato quest’ultimo inefficiente e soprattutto incapace di adottare decisioni rapide ed efficaci come richiederebbe la società contemporanea.

Per queste considerazioni la riforma Meloni prevederebbe l’elezione diretta del Presidente del Consiglio o in alternativa del Presidente della Repubblica che, avendo il consenso popolare, non avrebbero bisogno di ricorrere a mediazioni politiche.

Il Presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo necessiterebbe ovviamente di un Parlamento “ ubbidiente” alle sue indicazioni, eletto insieme allo stesso Presidente del Consiglio, tramite una legge maggioritaria che garantisca la maggioranza in entrambe le Camere.

Il Parlamento, formalmente esprimerebbe la fiducia al nuovo Governo, ma si tratterebbe di un atto formale perché la fiducia al Presidente del Consiglio discenderebbe direttamente dal popolo con la sua elezione.

Peraltro il Presidente del Consiglio potrebbe in ogni momento minacciare di scioglimento il Parlamento in conseguenza delle sue dimissioni anticipate.

Nelle testo attualmente modificato al Senato, si prevederebbe che il Presidente del Consiglio per qualsiasi motivo (esempio mancata fiducia del Parlamento su un atto parlamentare) potrebbe chiedere lo scioglimento del Parlamento per procedere a nuove elezioni ed il Presidente della Repubblica dovrebbe concedere lo scioglimento (art. 4 del testo costituzionale sul premierato in discussione al Senato).

Riforma Meloni e ruolo del Presidente della Repubblica

I fautori della riforma Meloni sostengono che non si modificherebbero i rapporti fra Presidente del Consiglio e Presidente della Repubblica perché la riforma costituzionale non cambierebbe gli articoli della Costituzione (articoli da 83 a 91) concernenti il Presidente della Repubblica.

Tale tesi non è vera perché i rapporti fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio diventerebbero squilibrati in favore del Presidente del Consiglio.

Infatti:

1. Il Presidente della Repubblica avrebbe una “ legittimazione” assai inferiore rispetto al Presidente del Consiglio perché quest’ultimo sarebbe eletto direttamente dal popolo. Il Presidente della Repubblica continuerebbe ad essere eletto dal Parlamento con un’elezione indiretta.
2. Ciò impedirebbe al Presidente della Repubblica di svolgere il ruolo di garanzia cui si è accennato in precedenza. E’ chiaro che tutte le decisioni più significative si accentrerebbero sul Presidente del Consiglio ed il Presidente della Repubblica rappresenterebbe un semplice notaio delle decisioni adottate da altri.
3. Non potrebbe più nominare il Presidente del Consiglio perché la nomina del nuovo Presidente del Consiglio costituirebbe un “ atto dovuto” dovendo obbligatoriamente nominare chi è stato eletto dal popolo.
4. Analoga situazione si realizzerebbe per la nomina di un sostituto del Presidente del Consiglio. Infatti il disegno di legge Meloni stabilisce le modalità e le procedure di un’ eventuale sostituzione, trasformando il Presidente della Repubblica in un esecutore.
5. Il Presidente della Repubblica non potrà nominare un nuovo Governo né sciogliere le Camere perché secondo la riforma costituzionale Meloni sarebbero “ neutralizzati” i due poteri maggiori dell’attuale Presidente della Repubblica: nomina del Governo e scioglimento del Parlamento.

6. E' ovvio che dipenderà dal Presidente del Consiglio e dalla maggioranza parlamentare da quest'ultimo/a dipendente la nomina dei giudici costituzionali. Pertanto verrebbe meno anche il ruolo di garanzia della Corte Costituzionale

Attuale situazione del Parlamento e ruolo legislativo del Governo

La necessità di procedere immediatamente alla riforma costituzionale Meloni è assai dubbia.

Infatti già oggi il Parlamento è fortemente “ depotenziato” rispetto al ruolo assegnatogli dalla Costituzione perché:

- L'elezione dei parlamentari avviene con dei meccanismi elettorali per cui gli “eletti” sono quelli indicati dalle segreterie dei partiti o delle forze politiche e non certamente dai votanti.
- E' proprio questo uno dei maggiori motivi di disaffezione dalla politica e conseguentemente di astensionismo. L'elettore sente di non contare nell'elezione dei parlamentari e pertanto non partecipa alle votazioni pur avendone diritto.
- Il Parlamento attuale è in un ruolo subalterno rispetto al Governo perché con la riduzione dei parlamentari e soprattutto con lo stretto rapporto fra maggioranza e Governo difficilmente esistono votazioni in cui il Governo sia in contrasto con i gruppi di maggioranza. I dibattiti spesso esprimono forti differenze fra partiti di maggioranza e di opposizione ma non all'interno della maggioranza di Governo.

Anzi eventuali contrasti nella maggioranza quasi sempre “ si ricompongono” nel momento delle votazioni.

- Nonostante tutto ciò il Governo presenta continuamente Decreti legge. La Costituzione (art 77 secondo comma) prevede che il Decreto legge possa essere adottato dal Governo soltanto in casi straordinari di necessità ed urgenza. Entra immediatamente in vigore ed entro 60 giorni va trasformato dal Parlamento mediante una legge di conversione.
- Con una prassi esistente da qualche tempo, il Governo ormai ricorre quasi sempre al Decreto legge anche quando non esiste la necessità e l’urgenza. Pertanto esistono decreti legge che si occupano di tutto tanto da essere definiti “omnibus”.
- Il Governo con il Decreto legge fa sì che le decisioni adottate possano entrare immediatamente in vigore senza aspettare tempi più lunghi necessari per l’approvazione di un testo legislativo.
- Il Governo Meloni dalla data del suo insediamento a Palazzo Chigi Ottobre 2022 al Febbraio 2024 ha già presentato 55 Decreti legge con una media di 3,44 al mese.
- Tutto ciò sviscerisce il ruolo del Parlamento perché l’iniziativa legislativa principale è diventata del Governo. Ai parlamentari spetta fondamentalmente di convertire entro 60 giorni i Decreti legge pena la decadenza di quest’ultimi; possono semplicemente presentare emendamenti ai testi della decretazione d’urgenza.

- Tuttavia il Parlamento, dato l'elevato numero delle normative d'urgenza, è stabilmente occupato, dati i tempi ristretti per l'approvazione dei Decreti legge.
- Tutto ciò produce leggi illeggibili, di difficile comprensione e spesso in contraddizione con precedenti normative. Il Presidente della Repubblica ha spesso invitato a non utilizzare i Decreti legge come strumento ordinario di legislazione e soprattutto a non far rientrare i provvedimenti più svariati all'interno dei singoli Decreti Legge.
- Anche se risulta fortemente "depotenziato" il ruolo del Parlamento, il Governo ricorre così spesso ai Decreti legge per permettere un' immediata attuazione delle sue decisioni. Peraltro, appena il dibattito in Parlamento si prolunga, il Governo pone la questione di fiducia in ciascuna Camera in modo da far decadere tutti gli emendamenti. Basti pensare che il Governo in questi ultimi anni ha spesso posto la questione di fiducia almeno in un ramo del Parlamento sulle leggi di bilancio; quest'ultime praticamente sono state approvate, dopo un adeguato esame, soltanto da una Camera: o il Senato della Repubblica o la Camera dei deputati.
- In presenza di questa grave situazione istituzionale con l'emarginazione del Parlamento, le modifiche costituzionali proposte dalla Meloni tendono a ridurre ulteriormente il ruolo del Parlamento ed assoggettarlo totalmente all'elezione ed all'esistenza del Governo!
- Il progetto della Meloni, nonostante le dichiarazioni di volere favorire la partecipazione dei cittadini, con l'elezione diretta del Premier vorrebbe concentrare il potere nelle mani del Presidente del

Consiglio, senza un livello adeguato di partecipazione politica e soprattutto riducendo i poteri costituzionali di controllo del Parlamento, della Corte Costituzionale e del Presidente della Repubblica.

- Sostanzialmente si passerebbe da un sistema democratico parlamentare, quale quello delineato dalla Costituzione, ad un sistema autoritario concentrato su un'unica figura.

Possibili modifiche al sistema parlamentare attuale secondo le indicazioni della Costituzione

Come si è detto in precedenza, la scelta del governo parlamentare fu obbligata in un Paese profondamente diviso, come l'Italia uscita dalla guerra.

Si dovette conferire al Parlamento un ruolo di centralità per permettere che la ricostruzione dell'Italia post-bellica avvenisse con il maggior consenso possibile espresso dai diversi partiti con le differenti impostazioni ideologiche. Si suggeriva comunque di accompagnare la scelta della forma di governo parlamentare con l'adozione di strumenti idonei “a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo ed ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo” (5 Settembre 1946- Ordine del giorno Perassi)

Ruolo del Presidente del Consiglio e del Governo da modificare sulla base delle esperienze delle democrazie europee

E' bene ricordare che la forma di governo parlamentare è la più diffusa a livello europeo.

Il modello parlamentare per la sua flessibilità ha permesso di raggiungere risultati soddisfacenti che hanno garantito la stabilità dei governi e l'efficacia della loro azione, senza sacrificare i poteri del Parlamento, le istituzioni di garanzia ed in definitiva la partecipazione democratica dei cittadini.

E' opportuno precisare che in Italia non sono state superate le differenze anche ideologiche e le frammentazioni anche territoriali del Paese che portarono i nostri Costituenti a scegliere la forma di governo parlamentare per garantire la democrazia e la libertà della Repubblica.

In tal senso il modello tedesco di governo parlamentare si è dimostrato il più stabile tra quelli vigenti in Europa: in tutto 9 Cancellieri (corrispondenti al Presidente del Consiglio) e 25 Governi dal 1953 ai nostri giorni.

Se la preoccupazione della Presidente Meloni fosse realmente quella della stabilità dei governi sarebbe stato opportuno prendere a riferimento l'esperienza tedesca. Una cancelliera tedesca governò per un'intera legislatura con una maggioranza di un solo voto di scarto!

Modifiche che si potrebbero introdurre in Italia per rafforzare il ruolo
del Governo

- 1) Introduzione della mozione di sfiducia costruttiva: Bisognerebbe prevedere l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Parlamento che potrebbe produrre la crisi di governo solo se approvata a maggioranza assoluta con l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio . Ciò renderebbe più difficile la crisi del governo in carica ed eviterebbe crisi di governo “ al buio”;
- 2) Il Presidente della Repubblica, per rafforzare la stabilità e l'efficacia del Governo, potrebbe provvedere alla nomina del solo Presidente del Consiglio che si presenterebbe al Parlamento in seduta comune per ottenere la fiducia. Ottenuta la fiducia, i ministri verrebbero nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio , ormai nella pienezza dei poteri e rafforzato anche nei confronti dei componenti del Governo.
- 3) Il Presidente del Consiglio potrebbe proporre al Presidente della Repubblica la revoca dei ministri anche se la decisione definitiva si intesterebbe sempre al Capo dello Stato.
- 4) Rafforzare il ruolo del Parlamento mediante una legge proporzionale che permetta agli elettori effettivamente di partecipare alla scelta dei parlamentari con il proprio voto a differenza di quanto avviene oggi, anche con la reintroduzione di una o due preferenze per il rispetto delle differenze di genere. Tutto ciò produrrebbe un sistema dei partiti corrispondente anche alle differenti opzioni ideologiche e programmatiche degli elettori.

- 5) Per evitare la frammentazione dei partiti, che si potrebbe creare, sarebbe opportuno introdurre una soglia ragionevole di sbarramento per le differenti formazioni politiche.
- 6) Il Governo, con le adeguate modifiche dei Regolamenti parlamentari, potrebbe ottenere che la discussione e la decisione su singoli provvedimenti avvenga entro termini certi e ragionevolmente brevi.
- 7) La determinazione di tempi certi e ragionevoli dei lavori parlamentari dovrebbe limitare l'attuale ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza, facendola rientrare nelle previsioni dell'articolo 77 della Costituzione.
- 8) Si produrrebbe altresì un minore ricorso alle votazioni di fiducia, escludendola per certi tipi di leggi : esempio leggi costituzionali, disciplina elettorale, indipendenza della magistratura etc.

Si sono volute tracciare semplici linee di intervento che potrebbero migliorare l'attuale situazione anche per quanto concerne la stabilità e l'efficacia dell'azione di governo. Ovviamente ciascuna di queste proposte richiederebbe un approfondimento che non si può realizzare in questa sede.