

Prof. Avv. Luca Longhi
Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Pegaso

Audizione del 31 luglio 2024 nell'ambito dell'esame dei progetti di legge costituzionali C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo, in materia di modifiche alla Parte II della Costituzione (Premierato)

Onorevole Presidente,

Onorevoli Deputati,

mi sia consentito, preliminarmente, di rivolgere alla Commissione i miei più vivi ringraziamenti per l'invito a prendere parte ai lavori odierni.

È per me un onore potermi pronunciare su questioni così rilevanti, insieme, peraltro, a studiosi ben più autorevoli del sottoscritto, ma ritengo che sia anche una precisa responsabilità per gli operatori giuridici non sottrarsi al confronto su temi cruciali per l'ordinamento, che richiedono all'interpellato di assumere posizioni chiare, provando a fornire spunti di idee e contenuti nella pluralità delle opinioni sin qui circolate.

Visto il tempo a disposizione, mi soffermerò soprattutto su alcuni aspetti puntuali della questione, passando, poi, ad osservazioni di carattere generale sull'impianto complessivo della riforma, che muovano, se possibile, da premesse ricostruttive originali e cercando di non ripetere concetti già detti da altri prima di me.

Credo che una corretta disamina tecnica della riforma non possa prescindere dalla valutazione di due recenti antefatti politico-istituzionali, che hanno finito, a mio avviso, per incidere in modo significativo sugli attuali equilibri tra poteri.

Si tratta di due avvenimenti sui quali, a suo tempo, non si era andato a focalizzare, mi sembra, un particolare interesse da parte dei commentatori (non almeno con la medesima attenzione che suscita oggi il dibattito in corso) e che, viceversa, andrebbero tenuti

seriamente da conto per poter mettere a fuoco in maniera adeguata lo stato dell'arte e i possibili sviluppi futuri.

Due precedenti che hanno rappresentato gli eventi più stravolgenti del diritto costituzionale di questi anni, sebbene, come già osservato, non abbiano poi dato luogo ad un dibattito pubblico paragonabile per vivacità a quello che si è giustamente venuto ad animare negli ultimi mesi.

Mi riferisco, da un lato, alla riduzione del numero dei parlamentari (con l. cost. n. 1/2020) e, dall'altro, alla rielezione (verificatasi per due volte consecutive) del Presidente della Repubblica: elementi che rivestono entrambi un peso specifico per nulla trascurabile e che già determinano, a costituzione invariata, una revisione di alcune consolidate categorie dogmatiche.

In primo luogo, mi domando come si possa pensare di imputare all'ipotesi del premierato un indebolimento *tout court* del Parlamento, nel quadro di un'istituzione svuotata, da ultimo, da un drastico "taglio delle poltrone", che ci ha restituito oltretutto l'immagine di aule desolate e, in quanto tali, private di una parte consistente del fascino, anche *visivo* (questione molto più sostanziale di quanto si possa superficialmente essere portati a pensare), che prima le contraddistingueva.

Non sarebbe, quindi, la riforma in sé a depotenziare un organo già duramente intaccato nella propria *centralità* da altri e più decisivi fattori in essere da diversi decenni: dalle ultime leggi elettorali alla crisi dei partiti tradizionali con conseguente disaffezione diffusa alla politica, oltre che, per l'appunto, dalla recente riduzione del numero dei seggi.

Per quanto concerne, invece, la seconda questione, a mio modo di vedere, non è tanto la figura del Capo dello Stato che rischia di finire ridimensionata dalla riforma proposta (che non va a modificarne, comunque, il posizionamento all'interno dell'architettura ordinamentale), quanto piuttosto le incapacità della politica italiana dell'ultimo decennio ad aver fatto sì che giocasse – persino suo malgrado – una parte attiva di protagonista della scena per porre rimedio alle frequenti impasse parlamentari e che si rendesse necessario, in ben due occasioni (2013 e 2022), il ricorso alla rielezione, soluzione dapprima inedita nel nostro strumentario costituzionale.

Ed anzi, l'attivismo manifestato in questi anni dal Quirinale nelle varie occasioni in cui gli è stato richiesto ha rappresentato un'*eccezione* al normale funzionamento del sistema parlamentare piuttosto che il metro sul quale poter misurare ordinariamente l'ampiezza dei relativi poteri di intervento.

In quest'ottica, l'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale (cfr. art. 1 C. 1921 cost. Governo), viste anche le non lusinghiere *performance* in termini di presenze comunemente registrate da molti soggetti assurti alla carica nell'arco dei decenni, potrebbe essere ritenuta un'innovazione nient'affatto scandalosa, a maggior ragione alla luce dell'intervenuta riduzione del numero dei senatori, benché rappresenti un aspetto tutto sommato marginale dell'intera vicenda, rispetto ad altri profili implicati dalla riforma, destinati ad impattare in maniera più diretta sulla funzione di governo vera e propria.

Un altro errore prospettico che mi sembra di poter riscontrare in una certa vulgata corrente consiste nell'avversione manifestata da taluni verso il modello comunale, che, perlomeno nelle sue applicazioni più felici, ha costituito l'esperienza democratica di maggior successo degli ultimi trent'anni nel Paese, se non altro per partecipazione e gradimento popolare, e che, traslata sul piano delle elezioni politiche, varrebbe a consegnare ai cittadini uno scenario di certezza (facendo venir meno la possibilità di Presidenti del Consiglio non parlamentari, cfr. art. 5 C. 1921 cost. Governo).

Ritengo che si tratti di una condizione di per sé auspicabile, se si pensa, ad esempio, senza andare troppo indietro con la memoria, alla situazione scaturita all'indomani del voto del 2018 e agli sviluppi che ne conseguirono.

Non si comprende perché, sulla base del mero criterio delle sfere di competenza, quello schema "verticale" debba essere considerato valido e pienamente *democratico* in ambito comunale e non anche (con gli opportuni adattamenti, s'intende), invece, per il governo del Paese.

Analogamente, un ulteriore elemento di contraddizione in cui incorrono le critiche più severe alla riforma è quello di lamentare, da un lato, la crisi dei partiti politici (dato, ahimè, incontestabile nella c.d. "seconda Repubblica"), per poi, dall'altro, giustificare e, addirittura, arrivare a preferire certe degenerazioni in senso *partitocratico* e consociativo connaturate al

sistema parlamentare vigente rispetto a modalità più dirette di coinvolgimento del corpo elettorale e di valorizzazione della volontà popolare.

Non può essere stigmatizzata in termini assoluti la ricerca di una ricetta che persegua l'obiettivo della stabilità dell'esecutivo in quanto tale, come nel caso della riforma in esame, poiché nessun *vulnus* al principio democratico e alla sovranità popolare può essere concretamente ravvisato di per sé in un sistema che veda l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che, anzi, potrebbe – con tutte le avvertenze su potenziali derive populistiche, che non possono essere compiutamente affrontate in questa sede – favorire pur sempre un certo riavvicinamento del corpo elettorale alla partecipazione politica evocata a partire dagli artt. 1 e 3 della Carta.

Non mi sembra che, dopo 68 governi in 75 anni di storia repubblicana e, per giunta, in un contesto internazionale oltremodo delicato come quello che attualmente viene a configurarsi, *perseguire* un più funzionale rapporto tra esecutivo e legislativo possa produrre uno snaturamento dei fondamenti del nostro ordinamento costituzionale, tanto più che lo stesso non contiene un'esplicita preferenza per un sistema elettorale piuttosto che per un altro.

Entrambi i testi abbinati presentano, poi, il pregio di risultare limitati a pochi articoli della Carta, il che, in vista di un eventuale referendum confermativo, renderebbe il quesito maggiormente comprensibile agli elettori, a differenza dei più compositi progetti elaborati nelle precedenti legislature, che, com'è noto, non andarono a buon fine.

Gran parte della riuscita futura del progetto dipenderà, tuttavia, dall'individuazione di una legge elettorale (cui si fa espresso rinvio nel testo in discussione) che possa dimostrarsi veramente idonea a soddisfare i presupposti della riforma ricavabili dalla *nuova* formulazione dell'art. 92 Cost. (al terzo comma), anche tenuto conto dei principi affermati, a varie riprese, dalla giurisprudenza costituzionale.

In questo senso, le indicazioni migliorative suggerite da Angelo Panebianco in un editoriale pubblicato alcune settimane fa sul *Corriere*¹ (ballottaggio per l'elezione del Presidente del Consiglio; introduzione del maggioritario a doppio turno e riconsiderazione del peso effettivo del voto degli italiani all'estero) mi sembrano opzioni praticabili e del tutto condivisibili.

In conclusione di questa sintetica rassegna, ritengo che, pur con tutti i correttivi che si potranno apportare ad un disegno perfettibile, siano maturi i tempi, dopo i precedenti tentativi del 2006 e del 2016, per una riforma costituzionale in grado finalmente di realizzare un nuovo e più efficace equilibrio tra governabilità e rappresentanza, che, se declinato in maniera appropriata, potrà contribuire a cementare quella coesione sociale, spesso invocata invano, quasi fosse una locuzione vuota di significato, da intendersi qui nell'accezione più profonda di una maggiore *fiducia* dei cittadini nelle istituzioni.

Naturalmente, per far ciò, servirebbe un impegno, quanto più possibile convergente e condiviso, delle forze politiche in campo, chiamate ad abbandonare quell'atteggiamento di conservatorismo culturale fine a sé stesso cui, in larga misura, si deve l'immobilismo (sociale, economico, istituzionale) degli ultimi vent'anni e a guardare al futuro con il giusto *ottimismo* richiesto dalle sfide del mondo globale.

Restando a disposizione per ogni eventuale chiarimento, si porgono i migliori saluti.

Roma, 31 luglio 2024

Luca Longhi

¹ *Cambiare (in meglio) la riforma*, sul *Corriere della Sera* del 14 maggio 2024, pp. 1 e 42; discorso ripreso, da ultimo, in *Le riforme che pochi vogliono*, sul *Corriere della Sera* del 30 luglio 2024, pp. 1 e 34.