

Audizione di Franco Russo

sui

progetti di legge AC. 1354 cost. (Boschi e altri) e AC. 1921 cost. (Governo), approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di modifiche alla Parte II della Costituzione (premierato)

1.

Ringrazio il presidente e la I Commissione per offrirmi l'occasione di esprimere le mie valutazioni sui disegni di legge di revisione della II Parte della Costituzione, sull'introduzione dell'elezione diretta del presidente del Consiglio, al fine di istituire la forma di governo del cd premierato o del *sindaco d'Italia*.

Non richiamo le vicende delle riforme costituzionali volte a stravolgere la forma di governo parlamentare, come delineato dalla Carta del '48 – riforme fallite in Parlamento per contrasti tra le forze politiche o approvate dal Parlamento ma cancellate dal voto popolare nei referendum del 2006 e del 2016. Tutti questi disegni di revisione della Costituzione si proponevano di sanare la crisi del sistema politico attraverso misure di ingegneria istituzionale da attuare tramite la revisione della II Parte della Costituzione.

L'origine della crisi della democrazia parlamentare sta nella crisi del sistema politico che discende da quella dei partiti non più organi finalizzati a coinvolgere i cittadini per farli 'concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale' (art. 49 Cost.), e nel debordante potere del governo che è divenuto il *dominus* del processo legislativo, riducendo il ruolo del Parlamento a quello di esecutore delle sue decisioni – il Parlamento delibera quanto il governo ha deciso grazie ai voti di fiducia su maxiemendamenti, ai decreti-leggi, alle leggi delega e alla pratica del monocameralismo di fatto.

I partiti sono da tempo *partiti pigliatutto* (Kirchheimer), organizzazioni elettoralistiche sempre più accentrate e controllate da un/una leader. Per questo i partiti non sono più in grado né di esprimere interessi sociali e ideali politici né di dar vita a un'efficace ed effettiva rappresentanza politica in Parlamento.

Come già detto, non ripercorro i tentativi di modificare la II Parte della Costituzione, al fine di accentrare i poteri esecutivi o nel Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio attraverso la loro elezione diretta, ricordando solo che essi fallirono o per contrasti tra le forze parlamentari – la Bicamerale D'Alema –, o perché i cittadini attraverso il voto referendario bocciarono le leggi di revisione costituzionale nel 2006 e nel 2016.

Richiamo invece le vicende politico-istituzionali della XVI, XVII e XVIII legislatura, perché esse hanno creato il *contesto* in cui si inseriscono le proposte di legge costituzionale avanzata dal governo Meloni, e predisposta dalla ministra Casellati, e dell'on. Boschi. Le mie argomentazioni e valutazioni riguarderanno il ddl governativo, ma a maggior ragion varranno per quello dell'on. Boschi con la proposta del *sindaco d'Italia*.

2.

Nella parte finale della XVI e poi nella XVII legislatura si assiste, in una situazione economico-sociale drammatica per le classi popolari essendo gli anni della Grande Recessione e delle politiche di austerità, a una serie di crisi segnate dalla fine del governo Berlusconi IV, e dalla nascita di quello del sen. Monti secondo quanto richiesto nella lettera di Draghi-Trichet del 5 agosto 2011; dopo le elezioni del 2013 si formò il governo dell'on. Letta, a cui succedette quello dell'on. Renzi e poi dell'on. Gentiloni: erano tutti governi di larghe intese ma i cui contraenti erano diversi. Nella

successiva XVIII legislatura si ebbero tre governi – Conte I, Conte II, e Draghi –, anche questi governi ebbero una composizione differenziata: il Conte I appoggiato da M5S, Lega e MAIE; il Conte II sostenuto da M5S, PD, Liberi e uguali e Italia Viva, mentre il governo Draghi fu di nuovo un governo di larghe, anzi larghissime, intese prendendovi parte M5S, PD, Lega, FI, Italia viva (per citare le più significative politicamente).

Nella gestione di queste crisi il presidente Napolitano prima, e dal 31 dicembre 2015, il presidente Mattarella hanno agito da *reggitori dello Stato* piuttosto che da *risolutori delle crisi*. Ho usato le categorie messe a punto da Carlo Esposito per sottolineare che sono stati i presidenti della Repubblica a dominare la scena politica indicando i modi e le formule per comporre i governi sempre in nome della salvaguardia dei superiori interessi della Repubblica. Tuttavia, questo l'effetto perverso delle azioni da *reggitore dello Stato*, i governi si sono costituiti grazie alla decomposizione dei gruppi parlamentari, alla nascita di nuovi gruppi parlamentari e di nuove formazioni politiche: la pratica del trasformismo è stata così legittimata in nome della libera formazione dei governi in Parlamento. Sottile è la linea che divide un Parlamento che esercita i suoi poteri di dare e togliere la fiducia ai governi, di essere la sede di formazione dell'indirizzo politico, e di controllo dell'operato di governo, da un Parlamento dove si praticano manovre politiche per scomporre gruppi parlamentari e costruire alleanze spurie, tenute insieme solo dalla volontà di gestire il potere secondo programmi e alleanze politiche non prospettate ai cittadini, chiamati con le elezioni a formare le rappresentanze parlamentari.

Dal 2011 al 2022 si è assistito a fenomeni di *parlamentarismo degenerato*, di vero e proprio trasformismo innestato in partiti ridotti a macchine elettorali, ed è esso è sempre stato una delle cause dell'instabilità dei governi.

Questo è il contesto in cui è nato il ddl governativo, in cui, come recita la *Relazione di accompagnamento ddl AS 935*, si 'stabilisce ... che il Presidente del Consiglio dei ministri 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 contestualmente, in modo da rendere evidente l'unitarietà del procedimento elettorale, anche ai fini del collegamento tra liste e candidati Presidenti. Si specifica, poi, che il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura, così da escludere che possa trattarsi di un non parlamentare' (*Relazione* al ddl AS 935). All'opinione pubblica questa proposta viene presentata dal governo Meloni e dalle forze politiche del centrodestra quale risposta alle degenerazioni parlamentaristiche per porre fine al 'transfugismo' – neologismo non brillante per indicare il passaggio da un gruppo parlamentare all'altro – e all'instabilità dei governi, e quale garanzia della sovranità degli elettori nella scelta del premier, dei parlamentari della sua maggioranza e del programma di governo.

2.

Non ripeto le critiche avanzate nelle precedenti audizioni relative alle incoerenze interne del testo del ddl governativo come la possibilità che il premier direttamente eletto possa essere sostituito da un altro parlamentare, sia pure in casi particolari, per cui verrebbe cancellata la *ratio* stessa della legge; oppure lo squilibrio che si verrebbe a creare tra un premier eletto direttamente e un Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento: chi mai potrà contrastare le decisioni di un/a premier legittimato/a dal voto popolare? Così come non affronto la questione delle legge elettorale che dovrà prevedere un premio di maggioranza, senza porre un limite minimo per conseguirlo (più volte ha chiesto la Corte costituzionale nelle sue sentenze).

I disegni di legge di revisione costituzionali AC 1354 e AC 1921, argomenterò, ledono gli articoli 1, 2 e 3 della Costituzione, e per mostrarlo basta affrontare la questione della sovranità popolare sollevata dal ddl governativo. Infatti, con l'elezione diretta del premier si mira a conferire 'decisività del voto elettorale rispetto all'investitura della maggioranza e alla definizione del suo mandato in termini di contenuti programmatici' (*Relazione* al ddl AS 935).

L'interpretazione corrente attribuisce una valenza positiva al secondo comma dell'articolo 1 della Costituzione, come se esistesse un macrosoggetto, 'il popolo' a cui apparterebbe la sovranità, da esercitarsi comunque nelle forme e nei limiti della Costituzione. La corretta interpretazione del comma 2 dell'art. 1 della Costituzione, invece, è che esso statuisce 'una garanzia negativa: la sovranità appartiene al popolo intero e nessuno quindi può appropriarsene' (Luigi Ferrajoli, *Iura Paria*, Napoli 2017², pp. 49-50). Tuttavia il *popolo intero* come tale, come macrosoggetto, è una pura astrazione metafisica, per questo la sovranità non appartiene a nessuno venendo così de-personalizzata. Se invece si pensa che il *popolo intero* esiste, si cade in una visione antropomorfa delle realtà sociali e istituzionali: pensare il popolo quale entità unica è tipico di un'ideologia organicistica, che cozza per altro con spirito e lettera dell'art. 2 della Costituzione che riconosce e garantisce i diritti dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità'. Il popolo non è un'entità unica essendo composto da milioni di persone e dalla miriade di formazioni sociali. L'organicismo cancella il pluralismo e fa da base ideologica a un regime plebiscitario.

L'elezione diretta del premier trasforma un atto teso alla formazione della rappresentanza politica, in un atto teso a scegliere il premier che 'regnerà' per cinque anni, concentrando il potere di governo in una persona, che dominerà il Parlamento data la clausola del *simul stabunt simul cadent*, tranne nell'incoerente caso della sostituzione del premier con un parlamentare non eletto per quella carica. La trasformazione delle elezioni in un plebiscito per scegliere il 'capo del governo' produce quello che si potrebbe chiamare 'effetto Hobbes'. Nel *De Cive*, cap XII, § 8, Hobbes scrive che 'Rex est populus', il re è il popolo, per sostenere che il popolo esiste se e solo se si identifica con una persona, e questa persona a sua volta agisce e decide in quanto personificazione del popolo. Noi potremmo riformulare l'affermazione di Hobbes, il capostipite di tutte le ideologie autocratiche, con 'il/la premier è il popolo', infatti potrà governare per cinque anni pretendendo di essere la voce del popolo, ed essendo stata eletto/a direttamente è legittimato/a a rivendicare di essere lui o lei l'autentico/a interprete della volontà popolare. Certo, ha più volte sostenuto la presidente Meloni, il/la premier potrà essere giudicato/a ma solo alle elezioni successive, che eleggeranno eventualmente un nuovo diverso capo del governo. Una vera e propria traslazione della sovranità dal popolo a una singola persona, ciò che è una palese lesione dell'art. 1 comma 2 della Costituzione. Occorre tenere a mente che i Costituenti, in base all'esperienza della dittatura fascista esercitata *dal capo del governo* Mussolini, furono guidati, nel delineare il sistema istituzionale, dalla esigenza di evitare qualsiasi forma di personalizzazione del potere, giungendo fino a vanificare il potere sovrano, che appartenendo al popolo e a nessun altro che ad esso, non può appartenere a nessuno. Questa è anche la base argomentativa di quanti, a ragione, sostengono che nel nostro ordinamento *sovrana è la Costituzione*, come ha scritto il presidente Gaetano Silvestri, che ha parlato della Costituzione del '48 'basata sui valori e non sull'autorità' (*Questione Giustizia*, 2015, 1) e di essa come 'prius logico-giuridico sia dello Stato sia del popolo stesso' (*Costituzionalismo.it*, Fascicolo 3/2003). A sua volta, Gaetano Azzariti, costituzionalista, in modo secco ha scritto che 'sovrana è la Costituzione', in quanto è 'suprema' (si veda *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari 2016, p. 19, e *Il costituzionalismo può sopravvivere?*, Roma-Bari, p. 55).

Affermare la sovranità della Costituzione sta a significare che nessun organo è sovrano, perché il Parlamento è vincolato nell'esercizio del potere legislativo al rispetto dei principi e dei diritti fondamentali statuiti in Costituzione (che sono intangibili, la *sfera dell'indecidibile* per dirla con Luigi Ferrajoli); il governo dipende nella sua azione dalla maggioranza parlamentare per l'indirizzo politico e risponde al Parlamento del suo operato; il Presidente della Repubblica è organo di garanzia e non partecipa alla formazione dell'indirizzo politico né mai deve essere *reggitore dello Stato*; la magistratura esercita la giurisdizione vincolata all'applicazione delle leggi che deve interpretare *in modo conforme alla Costituzione*; la Corte costituzionale sindacava le leggi varate dal Parlamento a garanzia dei diritti e non ha funzioni di *legislatore positivo*.

3.

Infine, l'istituzione del premierato quale *decisore politico ultimo* è in netto contrasto con il secondo comma dell'art. 3 Cost., di cui sempre si ricorda, giustamente, che compito della Repubblica è con *affermative actions* di promuovere lo sviluppo di ogni singola persona, cioè la sua libertà e uguaglianza nei diritti sociali. Tuttavia quel comma contiene anche la prescrizione della 'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese'. La partecipazione, se mai divenissero leggi la proposta del premierato o quella del sindaco d'Italia, sarebbe ridotta alla scelta elettorale del *capo del governo* ogni cinque anni, un autocrate a tempo, perché nessuno, singolo o 'formazione sociale', potrebbe partecipare a processi decisionali divenuti *esclusiva prerogativa* di una sola persona, che si sentirebbe legittimata dal voto del 'popolo sovrano'. Incontrastato attore della scena politica sarebbe il capo del governo, il premier.

È un errore ritenere che la crisi della democrazia rappresentativa, del Parlamento, dei partiti, e in generale, delle forme della partecipazione si supera con atti di ingegneria istituzionale, con la revisione della Costituzione. Il mio appello è che non si proceda a revisioni della Costituzione per obiettivi politici, per interessi di partito, fino al punto che le tre riforme del Governo Meloni rispondono a tre finalità politiche dei partiti che lo compongono.

Occorre invece porre fine alla de-costituzionalizzazione della democrazia e dare di nuovo un ruolo centrale al Parlamento, organo della rappresentanza politica nelle sue articolazioni pluraliste, espandere la partecipazione dei cittadini attraverso partiti, sindacati e associazioni nelle loro molteplici forme, che devono a loro volta garantire una vita interna democratica, per sfuggire alla 'ferrea legge dell'oligarchia', che purtroppo oggi li permea. Occorre in altri termini riprendere il disegno della democrazia costituzionale, secondo cui la sovranità popolare appartiene a tutti e a ciascun cittadino essendo la 'somma di quei poteri e contropoteri che la Costituzione stabilisce come diritti fondamentali' (Luigi Ferrajoli, *Iura paria*, cit. p. 50).

Franco Russo

16 luglio 2025