



## ***Il programma di riforme istituzionali del II Governo Conte: andante ma non... troppo (editoriale di Antonio Ruggeri\*\*)***

*Non si registrano invero, nelle [dichiarazioni programmatiche di Conte](#) alle Camere, novità sconvolgenti rispetto alle attese della vigilia, specificamente per ciò che attiene al versante delle riforme istituzionali, al di là di un paio di punti che meritano di essere messi in evidenza e – forse, più ancora – di qualche sfumatura di linguaggio evocativa di scenari nondimeno bisognosi dei necessari riscontri.*

*Al piano della teoria costituzionale, particolarmente degno di nota è l'impegno assunto dal Governo di innovare ai principi fondamentali della Carta al fine di aggiungervi un esplicito richiamo alla salvaguardia dell'ambiente e delle biodiversità, nonché – si augura il Presidente – dello sviluppo sostenibile. Una integrazione – come si sa – da tempo proposta ma fin qui mai andata a buon fine, che, ad ogni buon conto, dà fiato all'idea, nella quale chi scrive con convinzione si riconosce, secondo cui non soltanto la parte sostantiva della Carta non si sottrae alla revisione (della quale, peraltro, si è già avuto riscontro) ma, più ancora, ad essa si rendono disponibili gli stessi principi fondamentali, sempre che – beninteso – si tratti, come qui, di innovazioni a finalità inclusiva, perfettamente in linea con la matrice originaria delle norme apicali dell'ordinamento ed anzi volte a rendere ancora più salde ed incisive le norme stesse, valorizzandone il formidabile potenziale assiologico in ragione delle esigenze complessive del contesto in cui esse s'inscrivono ed inverano.*

*È poi chiaro che a poco o a nulla può in concreto giovare la novità in parola ove non sia accompagnata dalle conseguenti misure specificativo-attuative, una parte significativa delle quali peraltro dovrà essere adottata in ambito internazionale e sovranazionale ed essere quindi linearmente svolta in ambito interno (e qui, come si vede, il discorso s'intreccia a filo doppio con quello delle innovazioni che dovranno aversi specie a livello eurounitario, alle quali pure il discorso di Conte ha prestato insistita attenzione).*

*Come da un diario al quale i giovani consegnano i loro sogni e le più ardite speranze, Conte ha estratto dal suo diario, liberandolo della polvere con gli anni in esso accumulatasi, il riferimento all'approvazione della legge sindacale, inutilmente attesa – come si sa – dal varo della Carta costituzionale e – temo – problematicamente realizzabile anche nella presente congiuntura politico-sociale.*

*Il punctum crucis del programma riformatore è, ad ogni buon conto, dato dall'impegno in modo solenne assunto per una sollecita riduzione del numero dei parlamentari (richiesto, al riguardo, l'inserimento del disegno di legge costituzionale che la prevede “nel primo calendario utile della Camera dei deputati”), e, a questa legato a filo doppio, per “un percorso di riforma, quanto più possibile condiviso qui in sede parlamentare, del sistema elettorale”. Si prefigura, inoltre, la modifica della disciplina concernente l'elettorato attivo e passivo, come pure – ed è un passaggio, questo, invero alquanto sibillino – una revisione volta ad “introdurre istituti che assicurino maggiore equilibrio al sistema e contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle istituzioni”. Nessun cenno, invece, si ha alla eventuale previsione della sfiducia costruttiva o all'ipotesi della fiducia concessa dalle Camere in seduta comune, di cui pure circolava voce in certi ambienti politici: novità, queste (in particolare, la seconda), che avrebbero verosimilmente obbligato ad un complessivo*

---

**\*\* Componente del Comitato Scientifico e del Comitato Editoriale della Rivista**



*ripensamento del sistema bicamerale, perlomeno per il modo con cui è venuto affermandosi fin qui, e, a seguire, dell'intera forma di governo.*

*Non è chiaro a quale escamotage si farà alla fine ricorso per assicurare la quadratura del cerchio: far luogo senza indugio al taglio dei parlamentari, indicato dai 5 Stelle al primo posto della loro agenda politica e giudicato non negoziabile, e differire per quanto possibile la riforma elettorale il cui varo darebbe fiato alla pressante e rabbiosa richiesta delle opposizioni di centro-destra di un immediato ritorno alle urne.*

*Non si sta ora a tornare a dire delle cause giustificative dell'anticipata chiusura della legislatura: una questione, questa, assai spinosa e meno scontata nei suoi esiti teorico-ricostruttivi di quanto comunemente si pensi, sulla quale chi scrive si è, ancora da ultimo, in questa Rivista intrattenuto. Certo si è che pure molti di coloro che si sono dichiarati dell'avviso che, fintantoché vi sia una maggioranza politica quale che sia disponibile a concedere la propria fiducia al Governo, non sarebbe possibile far luogo allo scioglimento anticipato delle Camere, ammettono ugualmente che, per effetto di novità sostanziali apportate al meccanismo elettorale e, più ancora, del taglio drastico nella composizione delle assemblee rappresentative, non sarebbe oltre modo rimandabile il ricorso alle urne.*

*Se, dunque, si punta ad assicurare la durata in carica del Governo per un lungo lasso di tempo (fino a coincidere con la fisiologica durata della legislatura), come lo stesso Conte dichiaratamente si augura, è evidente che è inopportuno (o, diciamo pure, incoerente con quest'obiettivo) un sollecito varo della riforma elettorale; semmai, potrebbe aversi, per la ragione politica sopra detta, la riduzione del numero dei parlamentari, destinata tuttavia a restare – come dire? – ... virtuale fino al varo suddetto.*

*Qui è però il cuore della questione ora nuovamente discussa. Quid iuris, infatti, nel caso che, realizzata la revisione costituzionale in parola, non si riuscisse poi a raggiungere l'accordo sulla modifica elettorale ovvero nel caso che il Governo dovesse – ipotesi, ahimè, temibile – entrare per un qualsiasi causa in crisi?*

*È evidente (e gli stessi esponenti del PD l'hanno con insistenza e ferma convinzione ripetuto nel corso delle trattative precedenti la formazione del Governo) che le due riforme in parola simul stabunt vel simul cadent. Prudenza, dunque, vorrebbe che si facessero simultaneamente (cosa, peraltro, assai complicata da mettere in atto, considerati i tempi diversi che connotano l'adozione, rispettivamente, delle leggi comuni e di quelle costituzionali, le quali ultime – non si dimentichi – vanno poi, il più delle volte, soggette all'alea referendaria).*

*Si aggiunga che, secondo la succinta (e però, ancora una volta, reticente) indicazione del Presidente del Consiglio, la riforma del numero dei parlamentari dovrebbe iscriversi in "un percorso volto a incrementare le garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica, anche favorendo l'accesso democratico alle formazioni minori e assicurando, allo stesso tempo, il pluralismo politico e territoriale". Laddove, al di là del riferimento alle "garanzie costituzionali" che potrebbe dar adito alle più varie supposizioni (si prefigura, ad es., un ricorso delle minoranze parlamentari in sede di formazione delle leggi?), la preoccupazione non celata per la sopravvivenza delle formazioni politiche minori e per la salvaguardia del pluralismo anche "territoriale" fa pensare ad un meccanismo proporzionale puro, per un verso, e, per un altro verso, ad una soluzione istituzionale che assicuri una rappresentanza anche delle autonomie territoriali (un tardivo e inopinato ripescaggio della infelice intuizione renziana, magari con qualche sostanziale adattamento?).*

*Allo stesso tempo, il Governo parrebbe voler assumere una posizione "mite" e, in un certo senso, defilata: si spiega in questa luce l'auspicio formulato da Conte che il processo riformatore possa risultare "quanto più possibile condiviso in sede parlamentare". Di sicuro, c'è la preoccupazione che le innovazioni istituzionali (a partire, appunto, da quella riguardante il meccanismo elettorale) vengano a mettere piede su un terreno*



minato, sul quale già al primo passo il Governo possa saltare per aria; c'è però anche la consapevolezza che novità di sì rilevante portata possono sperare di andare in porto solo se attorno ad esse si coaguleranno i più larghi consensi (e, forse, c'è anche l'inconfessabile auspicio che esse costituiscano occasione di spaccatura del fronte di centro-destra o, quanto meno, di una consistente emorragia di voti al suo interno ed a beneficio del Governo e della maggioranza che lo sostiene al momento in cui si farà luogo alla loro approvazione).

Nessuna novità di rilievo, poi, come si accennava all'inizio di questa succinta riflessione, per ciò che riguarda altre riforme attese e puntualmente confermate dal discorso di Conte: dall'attuazione dell'art. 116, con il varo della "specializzazione" dell'autonomia delle Regioni che l'hanno a gran voce sollecitata, nella salvaguardia della unità-indivisibilità della Repubblica (nei cui riguardi risulta servente, necessaria, la previa definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni", di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), all'impegno risoluto e sollecito che il Governo intende assumere per un rilancio dei vincoli di solidarietà degli Stati membri dell'Unione europea, piegandoli al raggiungimento di obiettivi pressanti (quali quelli relativi alla condizione dei migranti, alla sostenibilità ambientale, alla lotta all'evasione fiscale). Non poca apprensione desta, poi, la prevista riforma della elezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura, da molti per vero giudicata necessaria e non più differibile, specie dopo alcuni fatti incresciosi verificatisi che molto hanno fatto discutere studiosi, operatori, la stessa pubblica opinione. È vero che ci si fa cura di precisare che la riforma in parola "dovrà salvaguardare il fondamentale principio di indipendenza della magistratura dalla politica"; fintantoché, però, non sarà fatta chiarezza circa i contenuti della riforma stessa, il giudizio su di essa è obbligato a restare sospeso.

Insomma, un quadro, quello delineato a grandi linee da Conte, che rifugge dall'insana ambizione, coltivata – come si sa – ancora in un recente passato, di far luogo, qui e subito, ad una "maxi-riforma" costituzionale ma che si contenta di singole, seppur esse pure invero ambiziose, novità istituzionali. Il punto è però che esse, a motivo della loro natura e degli effetti di sistema che sono idonee a produrre, comportano – se ne abbia, o no, fino in fondo la dovuta consapevolezza – un profondo rivolgimento dell'intera struttura della Repubblica, sollecitando a cascata ulteriori innovazioni (a partire, ovviamente, da quelle riguardanti i regolamenti camerali): con un moto che parrebbe non avere fine, con ogni probabilità, nella stessa legislatura in corso, pur laddove dovesse giungere al suo naturale e fisiologico compimento.

Al tirar delle somme, Conte è stato accorto e misurato sia nel suo rinnovato appello al rispetto delle regole (anche di correttezza istituzionale), delle quali promette di farsi anche nel suo secondo mandato garante, e sia pure nel prefigurare le innovazioni di ordine istituzionale giudicate viepiù necessarie e pressanti, comunque nel segno della riconfermata centralità del ruolo del Parlamento nel sistema.

In conclusione, al "non detto" o al "lasciato intendere" non è, con ogni probabilità, da assegnare minore rilievo rispetto al "detto" e, con larga approssimazione concettuale, precisato.

Staremo ora a vedere se si daranno le condizioni, sollecitate dai protagonisti degli accordi di governo e insistentemente auspiccate dal Presidente del Consiglio, per una gestione della cosa pubblica non segnata da quotidiani litigi, conditi da quelle "espressioni ingiuriose" ed "aggressioni verbali", specie attraverso il web, che lo stesso Conte ha deplorato nel suo discorso alla Camera, bensì connotata – come promesso – da operoso e fattivo impegno al servizio della collettività. Ce lo auguriamo di cuore, per noi stessi e per il nostro Paese.