

Senato della Repubblica
Commissione I Affari costituzionali
Audizione ddl 935 (Modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta del Presidente del
Consiglio).
12 dicembre 2023

Anna Finocchiaro

Nella relazione introduttiva ai lavori della seconda sottocommissione della Assemblea Costituente, il 30 marzo del 1946, Costantino Mortati affermava: «È necessario verificare i presupposti di carattere giuridico e sociale per cui una forma, in un dato ambiente storico, potrà essere preferibile a un'altra» e aggiungeva: «è inutile affannarsi a creare congegni tecnici per ottenere una maggiore stabilità di governo se prima non si tengono presenti gli elementi politico-sociali che sono il presupposto necessario perché questi congegni funzionino a dovere». Due affermazioni assolutamente condivisibili nell'oggi.

"Funzionare a dovere" non si misura solo col metro di una astratta efficienza, perché ridurremmo a concezione meccanicistica il nostro sistema istituzionale. Funzionare a dovere significa funzionare in coerenza con lo spirito costituzionale, guardando alla questione nella prospettiva di un sistema a "poteri limitati". Mi rifaccio ad un recente intervento di Gaetano Silvestri, che condivido pienamente, secondo cui, con l'avvento delle Costituzioni democratiche, e in specie con la nostra Costituzione repubblicana, si afferma un'idea del potere altra rispetto ai sistemi autoritari: il potere dunque, nell'era costituzionale, con nasce unitario ed assoluto per essere poi "ceduto", bensì ognuno dei singoli poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario) è in sé originario, perché ha in sé una funzione specifica, che corrisponde alla finalità costituzionale dell'esercizio di quel potere.

Aggiungo che, accingendosi alla riforma, non può omettersi che il nostro sia un Paese socialmente frammentato, spesso attraversato da conflitti irriducibili, massimalista nel confronto, assai poco interessato alla politica, talmente sfiduciato da registrare tassi di partecipazione elettorale molto bassi, in cui i partiti politici stentano grandemente ad esercitare le funzioni di intermediazione tra società e istituzioni loro assegnate dalla Costituzione (art. 49). Da questo contesto, politico e sociale, appunto, derivo che la proposta di riforma del Governo evoca un conflitto senza mediazione, dunque divisivo e , per le ragioni che dirò, affidandosi al voto plebiscitario indebolisce pluralismo e rappresentanza che non costituiscono "soltanto" principi essenziali del nostro sistema, ma sempre hanno rappresentato lo strumento democratico di contenimento e gestione di conflitti sociali e politici altrimenti irriducibili.

Vorrei aggiungere altre considerazioni: la prima attiene al fatto che la elezione diretta del Presidente del Consiglio, come sostengono autorevoli commentatori, "prosciuga" figura, funzioni e autorevolezza del Presidente della Repubblica, nel nostro sistema essenziali per l'equilibrio e la tenuta del sistema costituzionale e per l'unità del Paese. Spegne cioè quel "motore di riserva", come è stato definito, che nei momenti di stallo istituzionale o di crisi ne ha assicurato il superamento. Che nella ipotesi del ddl 935 restino nelle mani del Capo dello Stato i poteri originari è francamente un gioco d'illusione, visto che l'art. 3 prevede che lo scioglimento risulti obbligato nella ipotesi di mancato ottenimento del voto di fiducia da parte del governo del Presidente eletto o del suo "subentrante". Aggiungo che vengono messi fuori gioco anche i Presidenti delle Camere che, a norma dell'art. 88 anche come modificato dal ddl, vengono sentiti dal Capo dello Stato in ordine allo scioglimento. Le limitazioni poi poste alla scelta dell'eventuale subentrante (deve trattarsi di un parlamentare, che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico ed agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia) rivelano quanto mutilate risultino le funzioni del Presidente della Repubblica, ma anche quanto le conflittualità politiche all'interno della maggioranza giochino un ruolo determinante. Più che una regola antiribaltone, infatti la previsione della lett. b) dell'art. 4 mi pare una sorta di "garanzia di staffetta" tra i partiti di maggioranza, che non può che accendere aspirazioni competitive tra i leader delle forze di coalizione, di tal che l'enfasi sul voto popolare per la elezione del Presidente del Consiglio cede di fronte ai giochi politici interni alla maggioranza. Mi pare che ceda così, insieme, l'assioma che collega la stabilità di governo all'elezione diretta. Il soggetto forte va infatti individuato nel potenziale successore del Presidente eletto, perché è proprio il successore che detiene il potere di ricatto consistente nella reale possibilità di condurre allo scioglimento delle Camere. Peraltro l'unico precedente di predeterminazione dell'ambito entro cui scegliere il Capo del Governo subentrante (in quel caso a Benito Mussolini) appartiene ad epoca prerепublicana, ed era previsto dall'art. 13 della legge n. 2693 del 1928 "Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo".

Più utilmente, a mio avviso, un rafforzamento della stabilità dei governi potrebbe stare nell'introduzione del sistema della c.d. fiducia costruttiva, oltre che nella possibilità che le liste elettorali rechino l'indicazione del Presidente del Consiglio proposto, ferma restando ogni attribuzione del Capo dello Stato in ordine alla designazione di un Presidente incaricato per la formazione del Governo in esito ai risultati elettorali.

Aggiungo un rilievo: sarebbe stata opera di necessaria prudenza prevedere un limite al rinnovo di mandato per il Presidente eletto.

La seconda osservazione riguarda il fatto che la riforma (e le sue intenzioni) saltino a piè pari le conclusioni di un dibattito sia scientifico che politico e che dura da decenni e che guarda al grande

malato del sistema istituzionale italiano identificandolo nel Parlamento e non nel Governo. Il che, in una democrazia parlamentare, è particolarmente significativo. Tanto più perché abbiamo negli anni assistito non solo allo spostarsi sul Governo e sul Presidente del Consiglio dell'esercizio del potere legislativo con l'abuso dei decreti-legge e la marginalizzazione del dibattito parlamentare ad opera del frequente ricorso al voto di fiducia e il c.d. monocameralismo di fatto, ma anche a un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio in ragione dell'integrazione europea.

La disattenzione verso il Parlamento si misura peraltro anche con riguardo agli esiti della riduzione dei parlamentari che, se avesse voluto tentare di raggiungere il proclamato intento di rendere più efficiente il Parlamento, avrebbe dovuto vedere una conseguente riforma dei regolamenti parlamentari. Ciò avrebbe consentito, ed è in chiave propositiva che introduco l'argomento, di disporre di strumenti assai interessanti per confermare la stabilità dei governi (penso al voto di fiducia e al voto sulla legge di bilancio a Camere riunite, alle Commissioni di entrambi i rami riunite nelle istruttorie per i provvedimenti di particolare rilievo e impatto), e cioè di strumenti, di natura e origine parlamentare, capaci di conferire allo stesso esecutivo forza e stabilità.

Per entrare nel dettaglio del disegno di legge nr.935, osservo innanzitutto che il meccanismo che attribuisce la maggioranza assoluta alle liste o coalizione di liste collegate al candidato Presidente del Consiglio che risulti eletto (art. 3) si pone in aperta contraddizione con quanto affermato dalla Corte Costituzionale nelle sentenze nr. 1 del 2015 e 35 del 2017: il meccanismo previsto infatti altera la corrispondenza tra voti espressi dagli elettori e attribuzione dei seggi attesa l'assenza di una soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza, causando una "eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto". Ci riferiamo cioè alla potenziale violazione degli artt. 1, 3, 48 e 67 della Costituzione, dunque dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Peraltro la previsione viene elevata al rango di norma costituzionale così restando esclusa, perché appunto in contrasto con norma costituzionale, ogni ipotesi di introdurre il limite di soglia con legge ordinaria, nel caso di specie con legge elettorale.

Da più parti già sollevata, aggiungo la mia considerazione che una maggioranza così elevata consente la elezione ad opera della medesima maggioranza di tutti gli organi di garanzia: Presidente della Repubblica, membri elettivi della Corte Costituzionale e del CSM, Autorità indipendenti, e ciò in contrasto con ogni principio di pluralismo e rappresentanza come atteggiatesi in Costituzione.

Continua poi a restare in ombra un'altra questione, e cioè quella della possibilità di dare rappresentanza parlamentare alle Regioni, in una situazione in cui così aspro è il conflitto tra governi nazionali e

regionali e così importante il ruolo e le funzioni di questi ultimi per la vita del Paese. Se necessaria appare una revisione dell'art. 117 Cost., mi pare indubbio però che occorra pensare ad un luogo della rappresentanza regionale sul modello della Camera delle Regioni per corrispondere ad un assetto del sistema che, a partire dagli anni '70, si è così profondamente modificato rispetto all'impianto originario. Un'ultima riflessione vorrei dedicarla al contesto politico in cui ci muoviamo: i primi decenni della Repubblica vedevano la presenza di partiti forti che peraltro garantivano una partecipazione democratica significativa. Il sistema teneva anche per questo. Io credo che questo dovrebbe, senza nostalgie ma per esigenza democratica, indurci a riflettere sulla necessità di attuazione dell'art. 49 della Costituzione, considerando questo un elemento di rilegittimazione del sistema. Dovrebbe essere una prima preoccupazione innanzitutto per chi sostiene la elezione diretta del Presidente del Consiglio ma nulla dice sulle modalità con cui si arriverebbe alla designazione di questa candidatura.

Il fatto è che tornare a discutere del rafforzamento delle istituzioni è un lavoro complesso e difficile, che va condotto con una attenzione scrupolosissima alle esigenze reali del Paese, al reale "stato di salute" delle istituzioni, in aderenza rigorosa allo spirito costituzionale.