

Senato della Repubblica

Commissione Affari costituzionali

Audizioni ddl 935 - 830 (Modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio) 28 novembre 2023

Gaetano Silvestri

Gli obiettivi della riforma proposta dal ddl n. 935 sono dichiarati nella Relazione. Si vuole porre rimedio: a) all'instabilità dei Governi; b) alla eterogeneità e volatilità delle maggioranze; c) al "transfughismo" parlamentare.

Si tratta di problemi che nascono dal sistema politico. Le proposte di riforma prevedono l'introduzione di meccanismi giuridici costrittivi volti ad ottenere con mezzi artificiali ciò che non è possibile ottenere con i mezzi istituzionali normali di una democrazia pluralista come quella italiana. C'è il rischio concreto che la conflittualità, rimossa artificialmente dalle istituzioni democratiche rappresentative, esploda incontrollabile nella società civile, fortemente complessa e frammentata.

Analiticamente si può osservare:

A) La legittimazione democratica del Presidente del Consiglio può essere molto debole, nell'ipotesi, non improbabile, di una pluralità di candidati e quindi di una percentuale di voti ottenuti dal vincitore ben al di sotto del 50%.

Si potrebbe aggravare in modo drammatico la divaricazione tra rappresentanza e rappresentatività, tra rapporto formale e rapporto sostanziale tra eletti ed elettori. La perdita di rappresentatività non sarebbe controbilanciata da un aumento di stabilità, giacché è ragionevolmente prevedibile che - in un sistema politico contrassegnato dalla frantumazione dei partiti e dei movimenti - allo scopo di conseguire la vittoria elettorale, si formerebbero coalizioni eterogenee, pronte ad entrare in ebollizione dopo le elezioni.

B) La durata quinquennale del mandato è solo teorica, visto che si prevede la necessità di un rapporto fiduciario con il Parlamento ed in considerazione dell'esperienza storica delle continue convulsioni all'interno delle maggioranze parlamentari, che non sono conseguenza della forma di governo prevista dalla Costituzione vigente, ma della conformazione del sistema politico italiano. Quest'ultimo non è stato modificato (nel senso di eliminare o attenuare la frammentazione) dall'introduzione, ormai pluridecennale, del sistema elettorale maggioritario e di vari premi di maggioranza. Il buon senso induce a ritenere che, come si diceva prima, saranno ancora necessarie coalizioni per governare, giacché l'obiettivo di introdurre per legge il bipartitismo in Italia sinora è fallito. Non si sostituisce la storia con il volontarismo normativo.

Sembrirebbe più realistico prevedere che un Governo, nominato con le regole attuali, non possa essere sfiduciato nei primi anni della sua carica (due, tre?) come era stato

proposto in Assemblea costituente. Sembra giusto che un Governo possa disporre di un congruo periodo di tempo per attuare il suo programma e solo dopo possa essere assoggettato ad un giudizio parlamentare che ne possa comportare le dimissioni.

C) La clausola "antiribaltone", con la previsione – in caso di sfiducia al Presidente eletto – di un Presidente del Consiglio subentrante tratto dalla stessa maggioranza parlamentare del dimissionario, nella realtà finirebbe con il tradire la genuina volontà popolare, giacché nel voto diretto per l'elezione di una persona al vertice di una istituzione politica esiste sempre una componente non trascurabile di fiducia personale di natura plebiscitaria difficilmente trasferibile ad altro soggetto, peraltro non necessariamente dello stesso partito, ma solo della stessa maggioranza. Come è stato da più parti osservato, il subentrante, la cui caduta provocherebbe lo scioglimento obbligato delle Camere, sarebbe paradossalmente più stabile del Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale. Con buona pace della sovranità popolare.

Si tratta di incongruenze che nascono dalla contraddizione insita nel sistema proposto, che prevede la permanenza – dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio – di un rapporto fiduciario Governo-Parlamento coinvolgente lo stesso Presidente eletto dal popolo, com'è inevitabile, visto il suo legame inscindibile con il Governo nella sua interezza.

D) Il premio di maggioranza del 55%, senza previsione di una soglia minima, contrasta con il principio costituzionale supremo della democraticità delle istituzioni rappresentative. La maggioranza parlamentare non sarebbe frutto della volontà popolare, ma della macchina calcolatrice. D'altra parte, la previsione del premio di maggioranza è inevitabile per far sì che il nuovo sistema non porti a situazioni di conflitto e di stallo difficilmente superabili. Sembra difficile che in Italia prevalga il pragmatismo di stampo americano, quella *wisdom* che induce i protagonisti delle istituzioni a non azionare sino in fondo i loro poteri. Non è difficile prevedere che, senza l'enorme premio di maggioranza, il rimedio sarebbe peggio del male. Né l'introduzione di un sistema elettorale a doppio turno darebbe garanzie di soluzione del problema, giacché con questo sistema è molto difficile introdurre un meccanismo nazionale di forzatura della maggioranza.

E) Il Presidente della Repubblica sarebbe vincolato da una serie di automatismi (nella nomina del Presidente del Consiglio e nello scioglimento delle Camere) tali da togliere ai suoi atti ogni valore di garanzia e di equilibrio del sistema costituzionale. Gli interventi del Presidente della Repubblica in tanto possono avere una qualche efficacia, in quanto aderiscono in modo flessibile alla situazione politica concreta che si è venuta a creare. Appare evidente l'incompatibilità di tali prestazioni con ogni forma di automatismo, che le trasformerebbe in funzioni notarili.

In un sistema come quello proposto, ogni iniziativa autonoma del Capo dello Stato aprirebbe una contraddizione interna foriera di ulteriori difficoltà proprio perché in contraddizione con la sua nuova funzione di passiva registrazione degli accadimenti.

F) L'abolizione dei senatori a vita appare un inutile atto di ostilità verso la valorizzazione del merito che i Costituenti avevano voluto simbolicamente inserire nella Carta. Eppure l'esaltazione del merito ha un grande valore democratico perché esclude altri criteri basati sul privilegio, sulle appartenenze e sui favoritismi. Si possono discutere le singole scelte fatte dai diversi Presidenti della Repubblica, ma non si può negare l'alto messaggio etico proveniente dalla presenza in Parlamento di persone scelte per il lustro dato all'Italia dal loro operato come artisti, scienziati e operatori sociali.

Il ddl n. 830 converge sostanzialmente con il n. 935. Peraltro in esso il Presidente del Consiglio viene definito, con espressione non adatta ad un testo costituzionale, "organo di vertice", con ciò rivelando in modo chiaro la sua impronta cesaristica.