

Audizione innanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato in data 16 aprile 2024 del Prof. Enzo Cheli sul disegno di legge costituzionale n. 935 in tema di premierato

Dalla lettura dei verbali di questa Commissione si trae l'impressione che intorno a questa riforma diretta a introdurre nella nostra forma di governo una nuova forma di "premierato" si sia svolto sinora un dibattito molto approfondito e intenso.

Nel corso di questo dibattito e delle audizioni che lo hanno accompagnato sono emersi, peraltro, una serie di rilievi critici, alcuni di ordine generale, riferiti cioè al disegno nel suo complesso; altri di natura specifica, riferiti cioè a singole previsioni e norme specifiche.

I rilievi di natura specifica hanno fin dall'inizio riguardato: a) la mancata previsione di un limite ai mandati conferibili al Presidente del Consiglio mediante elezione diretta; b) il richiamo espresso in costituzione alla legge elettorale per le Camere come legge maggioritaria in grado di assegnare un premio di maggioranza specificamente indicato senza di contro alcune indicazioni sulla soglia di accesso a tale premio; c) la previsione di una c.d. "clausola antiribaltone" di ambigua formulazione e dubbia interpretazione

riferita all'ipotesi di cessazione della carica del Presidente eletto. Per superare queste critiche e, al tempo stesso, per migliorare l'impianto della riforma questa Commissione ha approvato vari emendamenti al testo iniziale, emendamenti che si prestano a valutazioni diverse.

L'emendamento apportato all'art. 3 che ha introdotto un limite temporale per i mandati conferibili al Presidente eletto supera sicuramente il primo rilievo critico.

Gli emendamenti apportati all'art. 3 e all'art. 4 per aggiustare il richiamo alla legge elettorale e per chiarire il contenuto della "norma antiribaltone" in caso di sfiducia parlamentare o di dimissioni del Presidente del Consiglio hanno apportato alcune migliorie sia di ordine tecnico che lessicale al testo originario, ma hanno lasciato aperti i problemi di fondo denunciati dalle critiche che abbiamo richiamato. In particolare del tutto aperto è rimasto il problema della legge elettorale che rappresenta il perno politico della riforma. Problema particolarmente complesso ove si pensi alla difficoltà di affrontare contestualmente e sinergicamente l'elezione di tre distinti organi costituzionali, rispetto a cui il risultato elettorale, può risultare diverso, sopra e sotto quella soglia di accesso al premio di maggioranza la cui presenza è imposta dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 1 del 2014). Problema complesso ove si pensi alla diversità dei risultati che possono derivare dalla adozione di collegi

uninominali o plurinominali, dalla collocazione in lista della candidatura dell'aspirante premier, dal ricorso o meno alla tecnica del ballottaggio.

Su questi aspetti essenziali della riforma resta per il momento l'oscurità più assoluta, un'oscurità che rende molto fragili le stesse basi della riforma.

Molti dubbi, a mio avviso, suscita anche la nuova formulazione della "clausola antiribaltone" di cui all'art. 4 lett. b, che, con l'emendamento approvato, è divenuta indubbiamente più chiara, ma anche più contestabile per l'eccessivo controllo sulla vita delle Camere affidato nelle mani del Presidente del Consiglio.

Accanto a questi emendamenti che hanno inteso rispondere alle critiche inizialmente sollevate contro il disegno del Governo, la Commissione ha approvato altri emendamenti migliorativi del testo iniziale. Mi riferisco, in particolare, ai due emendamenti diretti a consolidare la posizione del Presidente della Repubblica sia attraverso una proroga della maggioranza qualificata prevista per la sua elezione dal terzo al sesto scrutinio sia attraverso l'eliminazione della controfirma ministeriale da alcuni atti propri del Capo dello Stato come la nomina dei giudici costituzionali, la grazia, l'invio dei messaggi ed il rinvio delle leggi alle Camere. Forse a tale elenco si potrebbe anche aggiungere la convocazione straordinaria delle Camere che l'art. 62, 2° comma, affida al Presidente della Repubblica.

Come ho avuto modo di sostenere in un mio lontano scritto pubblicato nel 1983 in uno dei volumi del Commentario Branca dell'editore Zanichelli sulla costituzione italiana, l'eliminazione della controfirma per gli atti propri presidenziali è, a mio avviso, la soluzione più corretta anche alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 89 che collega la controfirma alla presenza di una proposta ministeriale e non di una semplice competenza ministeriale.

Infine, penso che sia da valutare positivamente anche l'emendamento che aggiunge tra le competenze del Presidente del Consiglio al potere di proposta della nomina dei ministri il potere di proposta della loro revoca. Rafforzare su questo terreno l'autonomia del Presidente del Consiglio, ai fini della buona funzionalità del Governo, è certamente positivo.

In sintesi, quindi, mi sembra che l'opera emendativa sinora svolta da questa Commissione sia da valutare positivamente in quanto in via di massima migliorativa, sia sul piano tecnico che lessicale, del testo iniziale.

Detto questo ritengo, peraltro, di dover subito aggiungere che questi emendamenti, per quanto apprezzabili, non sono tali da poter superare i giudizi negativi che, in sede scientifica, sono stati ripetutamente espressi nei confronti di questa riforma considerata nel suo complesso. Giudizi negativi che muovono tutti da una premessa: che questa riforma, contrariamente a quanto si afferma, non è né chirurgica né limitata dal momento che investe il nucleo centrale della

nostra forma di governo e, di riflesso, finisce per colpire l'intero nostro impianto repubblicano, cioè il quadro dei poteri e delle libertà tracciato da questo impianto cui viene impressa una curvatura molto diversa da quella originaria e da quella attuale. Introdurre l'elezione popolare diretta dell'organo posto al vertice del potere esecutivo significa, infatti, cancellare l'ispirazione originaria della nostra costituzione operando il ribaltamento di uno dei principi che ne reggono le fondamenta.

Con la carta del 1948 i nostri Costituenti intesero, infatti, costruire, dopo l'esperienza autoritaria, costruire una democrazia a impianto pluralista e garantista, rappresentata in prima istanza, ai fini dell'esercizio della sovranità popolare, dal Parlamento e guidata da un Governo parlamentare. Si ritenne allora dopo un'analisi molto approfondita del nostro sistema politico che questa forma di governo fosse la più adatta a favorire la convivenza pacifica e lo scambio tra le diverse forze in campo che si contrapponevano e che erano espressione (come sono ancora oggi) di un sistema politico caratterizzato da un livello molto elevato di frammentazione e conflittualità per la presenza di "molti partiti molto divisi". Forma di governo parlamentare la nostra fondata sull'equilibrio tra una funzione di indirizzo politico, affidata alla maggioranza ed esercitata attraverso il raccordo tra corpo elettorale, Parlamento e Governo e una funzione di controllo costituzionale, affidata ad organi imparziali

espressione dell'unità nazionale quali il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale.

Questo equilibrio viene con questa riforma spezzato attraverso la riduzione dei poteri di rappresentanza e di controllo sia del Parlamento che del Capo dello Stato. Basti pensare all'assurdità di affiancare ad un Capo dello Stato, rappresentante dell'unità nazionale, ma eletto in secondo grado dal Parlamento, un Presidente del Consiglio, rappresentante di una parte politica (cioè della maggioranza) ma eletto in primo grado direttamente dal popolo e, di conseguenza, di fatto investito di una legittimazione e di un peso costituzionale superiore a quello riconosciuto al Capo dello Stato. Con un meccanismo che, come è stato ripetutamente rilevato, da un lato, trasforma i poteri del Capo dello Stato nella formazione dei Governi e nello scioglimento delle Camere da liberi in vincolati.

Il fatto è che con questa riforma si tenta di definire una forma di governo che non ha precedenti e che mira a combinare elementi non combinabili del governo presidenziale con elementi del governo parlamentare, sottraendo, però, all'uno e all'altro la loro corretta curvatura costituzionale, dal momento che al governo parlamentare si sottrae il valore sostanziale della fiducia e al governo presidenziale si sottrae il limite insuperabile espresso dalla divisione dei poteri, introducendo un vincolo di dipendenza, sin dalla fase costitutiva, del

potere legislativo dal potere esecutivo. Il risultato che ne consegue, rispetto alle condizioni attuali del nostro sistema politico, si presenta, a mio avviso, storicamente errato e politicamente rischioso. Storicamente errato per la radicalità della modifica che si opera in uno dei principi ispiratori della nostra struttura repubblicana, (principio che impone di evitare la concentrazione dei poteri specialmente al vertice del potere esecutivo). Ma risultato anche politicamente rischioso per il contrasto che la riforma, se attuata, verrà inevitabilmente a creare tra governabilità e sostenibilità dell'impianto democratico, un contrasto che solitamente nasce quando si aumenta al vertice la concentrazione del potere formale senza prima garantire alla base la presenza di una maggioranza di sostegno sufficientemente coesa. Condizione che prima delle riforme costituzionali impone riforme della politica.

Per questi motivi mi sembra che si presenti oggi molto difficile poter trovare sul nucleo centrale di questa riforma possibili linee di compromesso. Compromesso che, invece, con buona volontà sarebbe possibile raggiungere ove si ponesse mente a quegli strumenti costituzionali già sperimentati efficacemente in altri paesi, in grado di perseguire con minori rischi rispetto a quelli che questo disegno prospetta quegli stessi obiettivi di rafforzamento della stabilità dei Governi che con questa riforma si dichiara di voler perseguire.