

La proposta di riforma costituzionale ddl 935 e i suoi effetti distorsivi sull'equilibrio tra i poteri dello Stato

Elisabetta Cesqui

Sommario: 1. Lineamenti del disegno di legge costituzionale A.S. 935.- 2. Le audizioni in Commissione Senato.- 3. Osservazioni critiche.- 4. Conclusioni.

1. Lineamenti del disegno di legge costituzionale A.S. 935

Il dibattito sulla proposta di riforma costituzionale incardinata in parlamento con il ddl 935 fa venire in mente la stranota storiella di quel signore (mi viene di pensarlo anziano, con il cappello) che, ascoltando la radio alla guida della sua utilitaria e sentendo l'annuncio allarmato che segnala la presenza di un matto che procede contromano in autostrada esclama meravigliato: “ma non c'è un solo matto, ce ne sono centinaia !!!” non rendendosi conto di essere lui quello che procede sconsideratamente in senso vietato.

Questo risulta evidente leggendo i numerosissimi commenti che hanno animato le riviste e la pubblicistica specializzata, ma anche seguendo il parallelo dibattito sviluppato sui media da costituzionalisti, politologi ed opinionisti. Il pollice verso nei confronti della riforma così come cristallizzata nel ddl 935, in discussione in commissione al Senato in esame congiunto con la proposta 830 a firma del sen. Renzi - avente lo stesso oggetto, ma diverso contenuto con riferimento ad alcuni punti qualificanti - emerge anche all'esito delle numerose audizioni fatte in commissione affari costituzionali del Senato, avanti alla quale sono stati chiamati costituzionalisti italiani che rappresentano l'intero spettro delle possibili posizioni dottrinali(e non solo, avendo dato voce anche ad alcuni sindacati e associazioni). Ad esse principalmente farò riferimento in queste modeste osservazioni, senza alcuna pretesa di ripercorrere e riassumere tutti i temi toccati nei numerosissimi articoli e convegni che alla riforma costituzionale si sono applicati.

Tra i costituzionalisti, pochissimi si sono mostrati favorevoli sia all'impostazione che al testo, diversi hanno dichiarato di essere favorevoli ad un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio ed anche ad una

sua elezione diretta, ma hanno espresso riserve non solo formali sul contenuto specifico della proposta; la maggioranza, non solo numerica, ma anche in termini di prestigio personale e scientifico, si è dichiarata radicalmente contraria. È stata posta in primo luogo una questione di metodo, in realtà valorizzata anche da alcuni di quelli che hanno poi dato un giudizio favorevole al ddl, che vorrebbe una riforma costituzionale di tale portata, frutto di un processo di ampia condivisione, come ampia condivisione si era cercata ed ottenuta nella stesura del testo originario della Carta, pur in una fase storica di forte contrapposizione ideologica. Vi è poi una questione di merito per l'affidamento alla mera investitura popolare del Presidente del Consiglio di una taumaturgica funzione di razionalizzazione del sistema e di assicurazione della governabilità senza tenere conto del contesto storico, politico e sociale che caratterizza il nostro paese, le cui dinamiche si sono dimostrate incompressibili pur nell'evoluzione dal proporzionalismo della prima Repubblica alla travagliata polarizzazione che contrassegna la seconda.

Ha osservato Gaetano Silvestri: *“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”*. Con accenti diversi tutti i costituzionalisti interpellati che hanno espresso giudizi fortemente critici sul progetto di riforma costituzionale hanno messo in luce: la stravaganza rispetto ai sistemi vigenti pressoché in tutti gli ordinamenti del mondo civile; la non univoca efficacia rispetto alla finalità di garantire una maggiore stabilità dei governi (incidendo su di essa altri fattori, dalla struttura della rappresentanza, alla legge elettorale); l'alterazione significativa del ruolo del Presidente della Repubblica, con pregiudizio della funzione di garanzia fin qui assicurata proprio dalla collocazione *super partes* e dalla elasticità dei suoi poteri; il rischio insito nella rigida predeterminazione di un premio di maggioranza (secondo quanto previsto originariamente nel ddl) diretto a garantire la stabilità del governo, indipendentemente da quella del quadro politico di riferimento e sulla base di un sistema elettorale definito in una cornice troppo evanescente. Il testo originario richiama, infatti, il rispetto dei principi di rappresentatività e di governabilità (mentre quello emendato nello scorso febbraio cita solo il criterio di rappresentatività), criteri quasi tautologici rispetto al concetto stesso di rappresentanza elettorale; il rischio concreto, evidenziato dal nudo

dato numerico e dalle regole dell'aritmetica, che una maggioranza sostenuta da un sistema premiale sbilanciato possa modellare a propria immagine e somiglianza, senza rispetto per le opposizioni, anche le istituzioni di garanzia, dal Presidente della Repubblica, alla Corte costituzionale al Consiglio Superiore della Magistratura

All'esito delle audizioni il Governo ha formulato il 5 febbraio scorso una proposta emendativa in quattro punti (em 2.200, 3.2000 e 4.2000) che accoglie alcune sollecitazioni (come l'introduzione dei limiti di due mandati e l'eliminazione della quantificazione rigida del premio di maggioranza nella misura del 55 per cento), ma non modifica in alcun modo l'impianto generale. Rispetto al testo del ddl, gli emendamenti, a parte alcuni interventi di minor rilevanza, riformulano l'art. 92 cost., con l'eliminazione della quantificazione del premio di maggioranza e l'introduzione del potere di revoca dei ministri in capo al Presidente del consiglio; modificano l'art. 94, esplicitando i poteri di richiesta di scioglimento delle Camere da parte del Presidente del Consiglio e rimodulando la possibilità di nomina di un nuovo PdCM. Ma, quanto all'art. 92, le modifiche non superano le obiezioni sollevate in ordine ai rapporti tra vincolo costituzionale e legge elettorale, mentre -quanto all'art. 94 - non sciolgono tutte le contraddizioni che le numerosissime critiche alla norma "antiribaltone" avevano messo in luce, prime fra tutte la intrinseca contraddittorietà della doppia legittimazione, quella popolare derivante dal voto e quella parlamentare derivante dal voto di fiducia e l'apertura a meccanismi di pressione impropria che l'ombra incombente del "secondo Presidente" può proiettare sull'operato del primo .

2. Le audizioni in Commissione Senato

Sono stati posti problemi di compatibilità della riforma con la natura di Repubblica parlamentare voluta dalla Carta costituzionale, che pur non esclude una diversa modulazione dei poteri del Presidente del Consiglio. Gustavo Zagrebelsky parla di "*una riforma costituzionale incostituzionale*" perché in violazione dei "principi supremi" della costituzione democratica, sottratti alla possibilità di revisione ex art. 138, dubbio condiviso in termini non meno fermi nella sostanza da Ugo De Siervo, per il quale "*sorge naturale il dubbio se un "premierato" come quello proposto sia davvero compatibile con una democrazia parlamentare fondata sull'elettorato popolare*", rilevando la "*sciattezza*" nella riformulazione dell'art. 92 e

lamentando, non meno delle altre voci critiche, la fortissima ed impropria riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica.

Anche Daria De Petris, richiamando come altri la necessità di un progetto condiviso e pur sottolineando come molti la compatibilità tra il rafforzamento dell'esecutivo con il mantenimento del sistema di democrazia parlamentare previsto dalla Carta, parla, con riferimento specifico a questa proposta di riforma, di un *“inedita supremazia del governo e ridimensionamento del Parlamento”* che si pone ai limiti della violazione dei principi fondamentali sottratti, come si è detto, alla possibilità di revisione.

Fulco Lanchester definisce questo progetto di riforma *“non adeguato e pericoloso”* e formula sette osservazioni delle quali vale la pena riportare l'intestazione perché costituiscono nella sostanza i capitoli attorno ai quali si raccolgono le critiche di tutti i costituzionalisti: *“ - perché scritto male sia nella forma che nella sostanza; - perché confligge con gli standard del costituzionalismo democratico basato sull'equilibrio e la separazione dei poteri; - perché, in particolare, distrugge la collaborazione elastica tra gli organi costituzionali di indirizzo attivo; - perché istituisce sostanzialmente un obbligo di mandato imperativo in testa ai parlamentari in violazione dell'art. 67 cost.; - perché introduce per la prima volta nel testo costituzionale la previsione confusa ed inusitata di un sistema elettorale maggioritario con premio del 55% [nella stesura originaria del ddl] ; - perché non affronta il problema della legge elettorale di contorno capace di rendere la scelta elettorale libera e consapevole; - perché mantiene il rapporto fiduciario per entrambe le camere complicando oltremodo la situazione in continuità con la storia della costituzione repubblicana ed in particolare della sua seconda fase”*.

3. Osservazioni critiche

Davvero una successione significativa di cartelli che indicano una direzione vietata.

Ma allora perché risulta immutata la determinazione del governo di portare a compimento la proposta di riforma? Non credo che dipenda da una scarsa comprensione o considerazione delle obiezioni sollevate, ma esattamente dal contrario. In quelle obiezioni la maggioranza di governo (all'interno della quale posson cogliersi più approcci dialettici di diversa postura che posizioni effettivamente differenziate tra FdI, Lega e FI) trova una

conferma dei suoi propositi poiché quelli che sono indicati come limiti sono invece esattamente i suoi obiettivi: rafforzare il ruolo del presidente del consiglio attraverso, e solo attraverso, la sua investitura popolare, fare dell'esecutivo il punto di forza del sistema istituzionale riducendo la natura parlamentare della democrazia (e di forma di governo neoparlamentare infatti si parla), assicurare alla maggioranza di governo attraverso la cinghia di trasmissione di un Parlamento indebolito, il controllo delle istituzioni di garanzia.

La maggioranza sembra quasi orgogliosa di essere in grado di raggiungere i suoi obiettivi con modifiche assai ridotte dal punto di vista quantitativo, quanto ad articoli della Carta interessati e quanto a estensione testuale delle modifiche. La natura chirurgica delle modifiche e la loro maggiore puntualità rispetto a precedenti proposte di intervento è un argomento per minimizzare la portata dei cambiamenti e renderli più accettabili da parte dell'opinione pubblica. Nella relazione introduttiva si rivendica l'adozione di un criterio "*minimale*" nell'intervento sul testo, in quanto questo consentirebbe di "*operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare*". La portata mirata dell'intervento, rispetto a quanto previsto dalla bicamerale di Dalemata e dalla riforma Renzi, è argomento utilizzato in una duplice direzione: per affermare che non è solo la destra che sostiene la necessità di una modifica della costituzione tendente a rafforzare il governo, e questo è vero; e che la natura "*minimale*" della revisione costituzionale non giustifica l'eccesso di reattività dell'opposizione politica e dell'Accademia trattandosi di riformulazioni relative esclusivamente alla figura del presidente del consiglio a fronte della riscrittura di più titoli della parte seconda della carta prospettata nei precedenti progetti di riforma, e questo è profondamente falso.

Lo spostamento del baricentro nella distribuzione dei poteri in favore del governo, così come formulato, cambia i fondamenti dell'ordinamento della Repubblica (di "*rifacimento dalle fondamenta del sistema di governo*" parla infatti Zagrebelsky) e proprio l'assenza di misure di riequilibrio e bilanciamento amplifica invece di contenere gli effetti dell'alterazione introdotta nella separazione dei poteri. Più di qualcuno (Fabio Cintioli lo richiama nella sua audizione in commissione) ha notato come una incongruenza la stessa conservazione della terminologia, che indica il capo dell'esecutivo come Presidente del Consiglio, apparendo più coerente la sua

indicazione come Primo ministro, secondo l'accezione che ne danno le esperienze storiche delle democrazie del 900, ma la continuità terminologica sembra rispondere proprio alla volontà di marcare l'apparenza della continuità sostanziale con il sistema previgente.

Non altro significato che quello del mascheramento sotto il segno della continuità può avere l'assertiva affermazione, fondata sul mero dato testuale, che la modifica costituzionale non incide sui poteri del Presidente della Repubblica, ostinatamente ripetuta pur a fronte delle articolate e rigorose argomentazioni dei critici.

La negazione dell'evidenza è sempre un segnale di debolezza dell'argomentazione ed è negare l'evidenza affermare che un Presidente della Repubblica legittimato dal Parlamento e non direttamente dal popolo, vincolato alla designazione del Capo del governo, che si limita ad investire del ruolo, privo di margini di manovra nella soluzione delle fasi di crisi, sia lo stesso Presidente della Repubblica che ha potuto assicurare, nei passaggi più delicati ed incerti, unità, continuità e soprattutto tenuta istituzionale. Il Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento non può conservare la stessa autorevolezza e forza a fronte di un Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e incardinato (meglio sarebbe dire "imbullonato") per cinque anni alla guida del governo (salvo le imprevedibili dinamiche indotte dalla nomina di un secondo presidente, rispetto alla quale il Presidente della Repubblica ha ristretti margini di manovra). Ancora più debole egli sarà quando, espressione non di tutto il Parlamento, ma di fatto della stessa maggioranza di governo che lo ha nominato, rimarrà in qualche misura debitore e subalterno rispetto ad essa.

Un Presidente così ridimensionato più difficilmente sarà in grado di porsi come punto di riferimento dell'intera nazione come tante volte è avvenuto nella storia repubblicana, a fronte di situazioni di generale disorientamento (si pensi da ultimo alla pandemia, al terremoto, alle gravi crisi internazionali). In tali situazioni la figura di riferimento diventerà inevitabilmente il Presidente del Consiglio, tanto più quanto maggiore sarà il senso di protagonismo della persona fisica che sarà investita del ruolo.

Nei passaggi più delicati della nostra storia istituzionale la funzione di garanzia dell'unità nazionale da parte del Presidente della Repubblica si è più volte espressa attraverso il conferimento ad un tecnico, cioè di una persona non espressione diretta delle parti politiche, ma di particolare prestigio, qualificazione e competenza, del compito di formazione del

governo da sottoporre alla fiducia delle Camere. Non è un caso che le ultime designazioni di governi tecnici abbiano riguardato (Ciampi, Monti, Draghi) profili di particolare autorevolezza e competenza in materia economica, poiché la tenuta in sicurezza dei conti è certamente una condizione di sopravvivenza del sistema specie in momenti di grande incertezza generale e fibrillazione politica. Ma per l'attuale maggioranza la ricerca di un punto di equilibrio fuori dalle contrapposizioni tra partiti nei momenti in cui tale contrapposizione si dimostri paralizzante ed insuperabile, costituisce un attentato o una negazione della natura parlamentare della democrazia italiana. In tali fasi delicate le scelte del Presidente non sono aprioristicamente giuste e non è detto che quelle fatte in passato siano state tutte necessariamente da condividere; la questione non è questa, la questione è quella di poter fare affidamento nelle situazioni di massima incertezza su un arbitro in grado di avere una visione dell'interesse nazionale in qualche misura più esterna all'agone partitico ed in grado di superare situazioni di stallo. Il necessario equilibrio tra i poteri richiede un punto di imputazione del loro baricentro che non può essere affidato in via esclusiva al titolare di uno dei poteri in tensione con gli altri. Dire che tale punto di imputazione sta nel popolo che si esprime attraverso il voto costituisce una semplificazione suggestiva ma impropria che conduce ad automatismi che potrebbero aumentare invece che diminuire la instabilità politica con reiterate e ravvicinate tornate elettorali o, cosa più probabile, con le fibrillazioni derivanti dal disallineamento tra la rigidità del sistema e la natura incomprimibilmente frammentata della rappresentanza politica nel nostro paese. *“Le costituzioni sono come le vesti, Possono accompagnare la fisiologia del corpo sociale, oppure possono rivelarsi come un letto di contenzione, letto di Procure o, semplicemente, camicie di forza”* per richiamare ancora le parole di Zagrebelsky, per il quale a fronte della effettiva degenerazione del sistema parlamentare la riforma può dimostrarsi non una *“cura”*, ma *“un colpo di grazia”*. Per attenuare l'automatismo dello scioglimento delle camere a seguito della perdita di consenso del Presidente del consiglio (secondo il principio del *simul stabunt simul cadent*, recepito invece dal ddl Renzi) è prevista, per una volta, la possibilità di conferimento dell'incarico ad un altro membro del Parlamento, non legittimato dal voto popolare ma individuato all'interno della coalizione risultata vincente alle elezioni.

Si tratta del punto più criticato e controverso (perché il più debole e irragionevole) del progetto di riforma. Nella sua ultima versione la nomina di un secondo presidente è possibile solo in caso di dimissione (oltre che di morte impedimento permanente o decadenza) del Presidente del Consiglio quando questi non eserciti la facoltà di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle camere che, secondo il tenore testuale della disposizione, sembrerebbe essere un atto dovuto (*“In caso di dimissioni volontarie del presidente del consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre entro sette giorni lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone..”*).

Il congelamento degli schieramenti al momento delle elezioni sembrerebbe avere la pretesa di imbrigliare le dinamiche politiche, anche parlamentari, senza però tenere conto della loro natura e in aperta contraddizione con un sistema di rappresentanza che trova nell'esclusione del vincolo di mandato uno dei suoi principi fondamentali. Il ricorso alle elezioni con il conseguente rinnovo delle Camere si impone certamente quando queste non sono più in grado di legittimare, attraverso la fiducia, il governo. ma restringere le possibilità di individuare soluzioni che possano consentire l'aggregazione del necessario consenso, conservando la centralità del parlamento e affidandone al Presidente della Repubblica l'attenta ponderazione, appare del tutto irragionevole. Lo slogan “basta governi tecnici” sembra rispondere più all'esigenza di catalizzare il consenso dell'opinione pubblica che a risolvere il problema della governabilità.

Nel corso dell'audizione c'è chi, pur non ostile al progetto di riforma, ha preso atto di un indubbio ma inevitabile ridimensionamento dei poteri del Presidente (Carlo Fusaro) e chi ha ventilato come una forzatura del dettato costituzionale vi sarebbe già stata *“spingendo il Presidente della Repubblica (a volte forzatamente) al limite della condivisione con il governo dell'indirizzo politico”* (Anna Maria Poggi) e che a tale sovraesposizione sarebbe bene porre rimedio.

Al neo-legislatore costituzionale è poi sfuggita la mano quando, pur nella logica dell'intervento minimale, ha ritenuto, con *“un inutile atto di ostilità”* (Silvestri) di sottrarre al Presidente della Repubblica il potere di nomina dei senatori a vita.

Non si tratta, come si è visto, di una modifica limitata (Enzo Cheli sulla stampa ha bollato l'asserita natura “chirurgica” delle modifiche come *“un falso assoluto”*) ed essa è più contenuta di quelle prospettate in passato, ma

in ogni caso leggere l'attuale proposta di riforma costituzionale esclusivamente nel solco dei precedenti più o meno analoghi progetti (per non risalire ai lavori della commissione Bozzi, il pensiero va soprattutto alla bicamerale di D'Alema e alla proposta Renzi, abortita la prima e bocciata dall'esito referendario la seconda) potrebbe implicare un grave errore di prospettiva storica.

4. Conclusioni

La proposta attuale si colloca assai più coerentemente nel quadro generale della crisi della democrazia parlamentare che contrassegna questa fase travagliata della storia dell'occidente e che sembra vacillare nel suo ancoraggio ai principi fondamentali del costituzionalismo novecentesco, facendo più fatica a riconoscersi nei modelli consolidati della rappresentanza. La esplicita indicazione del sistema ungherese come invidiabile modello di riferimento, più volte enunciata in passato e ora richiamata con maggiore pudore, è proprio la rivendicazione della identità del progetto politico che si muove nella ossimorica prospettiva della democrazia illiberale evocata (e messa in pratica) da Orban.

La logica di rafforzamento del capo del governo tradisce la pulsione neo-autoritaria della riforma che tende a raggiungere l'obiettivo ingabbiando il sistema in una corazza formale come se da questa, per necessaria conseguenza, potesse discendere un efficiente governo di legislatura e la stabilizzazione di una "amministrazione decidente". A ben vedere il fatto che la riforma concentri l'attenzione solo sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio senza ridefinire il contenuto dei suoi poteri e senza farsi carico delle inevitabili ricadute sull'equilibrio generale dell'assetto costituzionale non risponde solo a quella esigenza di mimetizzazione di cui si è detto, ma è espressione dell'affidamento nella forza trainante dell'"uomo solo al comando" che ha radici profonde, ma discende anche dal consolidamento della rappresentanza politica attorno a partiti unipersonali.

Partendo da questi presupposti si capisce perché non si sia cercata, all'inizio, da parte della maggioranza di governo, quella "larga condivisione" da molti auspicata e sia stata scelta la strada dell'iniziativa legislativa governativa approvata in CdM e poi incanalata in commissione con una costante chiusura alle proposte emendative dell'opposizione. La prima scelta in qualche modo si fa forza del fallimento dei precedenti

tentativi di riforma e della constatazione di una certa obbiettiva resistenza al cambiamento (di *“un esercizio collettivo di pars destruens, che caratterizza l’atteggiamento che da oltre trenta anni si ha sulle riforme costituzionali: tutti ne parlano, tutti le vogliono e poi, al momento del dunque, gli tirano le pietre”* , parla Tommaso Edoardo Frosini)ma al tempo stesso evidenzia la convinzione di avere la forza politica ed i numeri per raggiungere il proprio obiettivo senza mediazioni, confidando poi (forse troppo ottimisticamente) nel sostegno generale espresso dal referendum; la seconda, non deve in effetti stupire e ha una sua qualche giustificazione razionale nella misura in cui l’apertura alle proposte emendative dell’opposizione relative a punti qualificanti del progetto implicherebbe un sorta di abdicazione rispetto alle scelte di fondo esplicitate con il ddl.

Allo stato occorre in ogni modo fare i conti con la realtà, prendere atto dell’evoluzione della situazione, spiegare in commissione tutti gli sforzi possibili per ottenere qualche correzione, rispettando rigorosamente la funzione stessa del passaggio parlamentare attraverso una partecipazione attiva ai lavori, ma al tempo stesso bisogna prepararsi all’approdo in aula di un testo che non potrà essere molto lontano, quanto ai punti essenziali, dal progetto originario.

Proprio alla luce dell’andamento dei lavori parlamentari e della loro fase di maturazione qualunque invito a tavoli di confronto su testi alternativi appare a questo punto infruttuosa e tardiva.

Credo che parole ultimative le abbia scritte Enzo Cheli qualche giorno fa quando ha affermato sulla stampa che la riforma, surrettiziamente, oltre a introdurre l’elezione diretta del Presidente del Consiglio, tende a *“ridurre sensibilmente gli spazi della nostra democrazia rappresentativa, fondata sull’intermediazione politica e sul pluralismo istituzionale, al fine di favorire la massima concentrazione del potere, con il minimo dei controlli, nelle mani della persona fisica investita della direzione del Governo”*.

Perciò se un matto guida contromano in autostrada il problema è quello di fermarlo al più presto e non quello di affiancarlo alla guida, suggerendogli piccoli cambi di direzione.