



CLAUDIO DE FIORES*

**AUDIZIONE PRESSO LA I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
DELLA CAMERA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE C.
1354 COST. BOSCHI E C. 1921 GOVERNO DEL 18 LUGLIO 2024****

Ringrazio la Commissione Affari costituzionali per avermi invitato a prendere parte a questo ciclo di audizioni sui progetti di legge di revisione costituzionale C. 1354 e C. 1921 aventi ad oggetto la modifica della forma di governo e l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Visti i tempi assegnatemi, limiterò il mio intervento a tre profili: il quadro storico, la teorica delle forme di governo, i rapporti fra forma di governo e separazione dei poteri.

a) Rispetto al primo punto ciò che vorrei evidenziare è il carattere anacronistico delle soluzioni avanzate. Soprattutto leggendo le relazioni di accompagnamento ciò che colpisce è la stantia riproposizione di un linguaggio vecchio di almeno trent'anni: governabilità, democrazia decidente, democrazia di investitura. Un linguaggio che risente dell'euforia maggioritaria dei primi anni Novanta del secolo scorso, quando ci si era illusi che sarebbe bastato travolgere il «diaframma partitico» ed eleggere direttamente il vertice dei governi (a livello territoriale e, in prospettiva, anche nazionale) per rivitalizzare la vita democratica del Paese. Una costruzione ideologica che – grazie alla copertura offerta dal sistema mediatico - ha in quegli anni goduto di un appeal straordinario in Italia. E – a ben vedere - non solo in Italia. Erano quelli gli anni del crollo del muro di Berlino. Anni nei quali anche i Paesi dell'est europeo, nell'avviare la transizione democratica, decisero di introiettare nelle loro costituzioni la retorica del capo e l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo (seppure perseguita con modalità e soluzioni variegate). Ma questo – come ho appena detto - accadeva nel secolo scorso. Il quadro che viene oggi dipanandosi davanti ai nostri occhi è di tutt'altro tenore. Ed è un quadro impietoso: in questi anni il mito della governabilità è stato repentinamente sopraffatto da una drammatica crisi della rappresentanza. Gli elettori non scalpitano – come molti avevano auspicato – per eleggere il capo dell'esecutivo. Né a livello locale, né a livello regionale (eppure stiamo parlando dei cd. enti di prossimità). Le

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università della Campania “Luigi Vanvitelli”.

** Testo pervenuto alla Redazione il 4 settembre 2024.

nuove democrazie dell'est europeo sono degenerare in molti casi in autocrazie. E anche le democrazie di investitura nei cd. paesi a costituzionalismo stabilizzato non godono oggi di buona salute. Mi riferisco a quanto sta accadendo, proprio in queste settimane, in Francia e negli Usa. Crisi che sarebbe sbagliato liquidare nei termini iconici di crisi di leadership. In entrambi i casi siamo di fronte a vere e proprie crisi di sistema. Né vi è da sorprendersi: in questi anni le società sono divenute sempre più complesse e pensare di governarle escogitando drastici strumenti di semplificazione del consenso più che un'illusione, è un azzardo.

La *reductio ad unum* del sistema può essere sperimentata in comunità omogenee, ma non in società sempre più divise e frammentate al loro interno: il rischio che si corre è quello di mettere a repentaglio la fisiologia del sistema e la stessa capacità di tenuta dell'ordinamento. La crisi democratica che sta oggi erodendo le società contemporanee non può essere elusa. E soprattutto non può eluderla il legislatore costituzionale trincerandosi, legislatura dopo legislatura, dietro il mito oramai consueto della governabilità.

b) Il secondo punto attiene invece alla teorica delle forme di governo. Da questa – e in particolare da Rudolf Smend, Max Weber, Norberto Bobbio - abbiamo appreso quelli che sono i profili distintivi dei diversi regimi di governo. Ed abbiamo in particolare compreso che quando si verificano delle fibrillazioni politiche che coinvolgono il vertice dell'esecutivo, ponendolo in crisi, solo due sono le soluzioni costituzionalmente perseguibili. Nei regimi a vocazione presidenziale si torna al popolo. Nelle forme di governo di tipo parlamentare si torna – quanto meno in prima battuta - al Parlamento, al fine di verificare, attraverso appositi istituti a tal fine congeniati (la sfiducia costruttiva o il supporto attivo degli organi di mediazione politica – come avviene in Italia coinvolgendo il Presidente della Repubblica - o con altre soluzioni ancora), se esistono le condizioni per formare una nuova maggioranza di governo. Senza se, senza ma. E, soprattutto, senza preclusioni politiche di sorta: nel parlamentarismo – era solito ribadire Giovanni Sartori – è sempre consentito “scomporre, ricomporre e anche ribaltare una maggioranza di governo” (G. Sartori, *Un'occasione mancata? Intervista sulla riforma costituzionale*, a cura di L. Morlino, Laterza, Roma-Bari, 1998, p. 114).

La soluzione prospettata dal disegno di legge del Governo ci pone, di converso, al cospetto di un ibrido che non può funzionare, proprio in ragione delle sue intrinseche contraddizioni. Ne cito solo alcune: il Presidente del Consiglio deve essere eletto dal popolo (art. 92 cost.), ma deve anche avere la fiducia delle Camere (art. 94); per imporre la stabilità dei governi, la sua elezione viene blindata attraverso la contestuale elezione delle Camere con legge maggioritaria, anche se nulla impedisce che il Capo eletto dal popolo possa essere, nel corso della legislatura, sbrigativamente sostituito da un altro «parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio».

La denominazione che è stata attribuita a questo dispositivo è “norma antiribaltone”. Una soluzione del tutto *sui generis* e, in quanto tale, priva di riscontri nel diritto pubblico comparato.

Perdonatemi ma io veramente non riesco a comprendere in che modo questa disposizione potrebbe mai impedire, in futuro, a un parlamentare eletto nelle file della maggioranza, di essere votato dalle opposizioni congiuntamente a un drappello di parlamentari a lui vicino, quanto si vuole ridotto, ma in ogni caso determinante per formare una nuova maggioranza di governo. Un'ipotesi tutt'altro che inverosimile e che semmai dovesse realizzarsi produrrebbe un paradosso: il premier sostenuto dallo schieramento che ha perso le elezioni, sarebbe più forte del premier eletto. E le ragioni sono evidenti: le sue eventuali dimissioni porterebbero allo scioglimento del Parlamento. E ciò favorirebbe oltre misura la sua presa sulle Camere e la sua capacità di condizionamento dei parlamentari la cui carica dipenderà dalla permanenza in carica del Premier.

Da questi brevi rilievi ciò che emerge del tutto chiaramente è che il premierato elettivo non può funzionare.

Così come non ha funzionato in Israele, dove la riforma costituzionale, votata nel 1992 al preminente fine di ridurre la frammentazione politica, venne poi precipitosamente abbandonata (2001) per aver sortito l'effetto opposto e incrementato l'instabilità. Eppure – a ben vedere – il sistema israeliano presentava, rispetto alla soluzione oggi prospettata in Italia, qualche deterrente in più per poter funzionare. Mi riferisco, in particolare, alla conformazione monocamerale della Knesset. In Italia la struttura bicamerale del Parlamento non offre, di converso, su questo terreno alcuna certezza. Nel nostro ordinamento le Camere sono due. E da ciascuna di esse potrebbe scaturire una maggioranza diversa. Insomma, neppure questa mi pare che possa essere definita una soluzione idonea per garantire l'agognata stabilità del sistema.

Il premierato è un'altra cosa. Gli studiosi delle forme di governo lo considerano una declinazione del sistema parlamentare. Una variabile che ha trovato nella società inglese il suo terreno di sperimentazione e consolidamento.

Un punto dev'essere però chiaro a tutti noi: chi guarda a questa forma di governo con simpatia e fiducia per porre fine – come mi capita di leggere anche in commenti di autorevoli colleghi – a “inciuci” e “intrighi di palazzo” sappia che, solo nell'ultima legislatura, nel Regno Unito si sono succeduti ben tre Premier. E che per indurre alle dimissioni un Premier, anche appena eletto, è sufficiente un rimescolamento interno dei rapporti di forza tra le correnti che animano il suo partito. Insomma, a decidere le sorti di un Premier nel Regno Unito, revocarne la leadership e provvedere alla sua sostituzione, non è il popolo inglese, ma il partito. Un esito che farebbe rabbrivire anche il bistrattato “regime partitocratico” della cd. prima repubblica in Italia!

3. Terza questione: vi è una variabile indipendente che dev'essere assunta quale sfera valoriale e indice fisiologico di riferimento per tutte le forme di governo. Mi riferisco al principio di separazione dei poteri. Non è un caso che anche nelle forme di governo di tipo presidenziale parlamento ed esecutivo dispongono, ciascuno per proprio conto, di una legittimazione democratica separata. E la convivenza (coabitazione; anatra zoppa) fra un esecutivo e un'assemblea politica di colore diverso è sempre stata una variabile contemplata e praticata dal sistema. Né avrebbe potuto essere diversamente: le forme di governo per

poter efficacemente funzionare devono disporre di dispositivi il più possibile elastici, immediati, aperti.

Il premierato elettivo prospettato dal progetto di revisione ci pone, di converso, al cospetto di una vera e propria blindatura della forma di governo, le cui rigidità sono destinate fatalmente a ripercuotersi sulla separazione dei poteri, a tal punto da fare del Parlamento una sorta di *dependance* del Premier. E questo perché Camera e Senato verrebbero eletti al traino del capo dell'esecutivo. Ma in che modo?

Della legge elettorale sappiamo veramente molto poco. I suoi contenuti sono ancora oggi ostaggio degli «arcana imperii». Sappiamo però che la costituzionalizzazione della legge elettorale andrà a gravare non sul titolo I, quello dedicato al Parlamento, come ci si sarebbe attesi, ma sul titolo III, quello intitolato al Governo. D'altra parte, recondito obiettivo dell'annunciata costituzionalizzazione della legge elettorale è blindare la posizione di dominio dell'esecutivo sul Parlamento.

Vi è però un dato ulteriore che, in questo contesto, appare opportuno rilevare. Nel 2014, il giudice delle leggi ha severamente censurato i rischi di «eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa» e ogni altra ipotesi di «distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi» (sent. n. 1/2014). E questo perché la stabilità dei governi – stabilità che il giudice costituzionale correttamente qualifica come mero *obiettivo* di un sistema elettorale – è sì un traguardo auspicabile, ma non al punto da inficiare, «i principi costituzionali della necessaria rappresentatività [...] e dell'eguaglianza del voto» (sent. n. 35/2017). È da qui che si sarebbe dovuto partire.