



UGO DE SIERVO*

ALCUNE CONSIDERAZIONI CRITICHE

AUDIZIONE PRESSO LA I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO SUI DISEGNI DI LEGGE NN. 935 E 830 DEL 28 NOVEMBRE 2023¹

In via preliminare va chiarita l'inadeguatezza e la pericolosità della tesi secondo la quale per la riforma costituzionale nazionale ci si potrebbe utilmente ispirare al sistema elettorale vigente per gli enti locali. Una scelta del genere appare sottostante ai disegni di legge costituzionali n. 830 e n.935, ma è profondamente errata: se, infatti, le leggi elettorali sono destinate a garantire -tra l'altro- la governabilità delle diverse istituzioni, occorre essere ben consapevoli che esistono radicali e irriducibili diversità fra gli enti locali e lo Stato. Mentre i primi sono analiticamente configurati dalla legislazione vigente come importanti enti amministrativi in precisi e limitati settori, lo Stato è configurato dalla Costituzione e da imponenti corpi normativi come titolare dei più vasti, eterogenei e delicati poteri di revisione costituzionale e di legislazione, nonché dei massimi poteri amministrativi e finanziari, per non parlare del potere estero e di quello militare e di ordine pubblico.

Quindi l'elezione diretta del Sindaco e della Giunta comunale (ma ciò anche nella più grande Regione) riguarda enti, organi e poteri analiticamente disciplinati dalle leggi, assolutamente diversi ed incomparabili con le responsabilità che hanno a livello nazionale i componenti dei Governi e delle Camere: da ciò (in tutti i paesi) criteri molto diversi per la selezione degli amministratori locali o per i dirigenti politici che intendono dirigere un moderno Stato democratico. Selezione che comunque nel ddl n.935 viene operata dal vertice del sistema dei partiti politici esistenti (così come la determinazione del programma politico e programmatico e anche delle diverse candidature per la Camera ed il Senato) e non certo da mitici "cittadini" o dal "popolo", che sono semmai oggetto delle successive iniziative di propaganda elettorale poste in essere dal vertice del sistema dei partiti politici esistenti a sostegno dei programmi e delle candidature da loro proposti.

Con le proposte del ddl 935, attraverso le modifiche che si intende apportare alle disposizioni costituzionali vigenti, si ipotizza un sistema costituzionale tanto innovativo

* Presidente emerito della Corte costituzionale, Professore emerito di Diritto costituzionale – Università di Firenze.

¹ Testo pervenuto alla Redazione il 29 luglio 2024.

quanto discutibile non solo nel merito, ma anche dal punto di vista della coerenza costituzionale.

1) L'elezione diretta da parte del corpo elettorale del Presidente del Consiglio con la contemporanea elezione di entrambe le Camere, rappresenterebbe -come ben noto- un unicum nel panorama dei tanti sistemi costituzionali democratici vigenti. Di ciò occorre tener ben conto, dal momento che in molte realtà costituzionali esistono problemi di funzionalità della forma di governo del tutto analoghi ai nostri ma ci si muove altrimenti poiché si ha la consapevolezza che un fortissimo rafforzamento (conseguente alla stabilizzazione) del vertice del Governo ed un netto indebolimento delle assemblee elettive sono incompatibili con una forma di governo parlamentare nella quale continuino ad operare partiti che siano libera espressione del pluralismo culturale e sociale ed operino efficacemente figure istituzionali autorevoli di garanzia e di equilibrio come il nostro Presidente della Repubblica.

Inoltre l'esperienza fatta con la legislazione relativa all'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Regioni, che spesso ha prodotto diffuse polemiche anche fra gli eletti "di maggioranza" nei diversi Consigli, poiché essi si sono sentiti troppo largamente esclusi dalle scelte operate dalle loro istituzioni sotto l'impulso del vertice delle Giunte, dovrebbe aver insegnato che i sistemi di forte stabilizzazione delle maggioranze producono insoddisfazioni perfino fra i consiglieri eletti nello schieramento vincente. Rapportando questo ai poteri enormemente maggiori che sono in gioco a livello governativo e parlamentare, sorge naturale il dubbio se un "premierato" come quello proposto sia davvero compatibile con una democrazia parlamentare fondata sull'elettorato popolare.

Ciò anche considerando che i veri e propri sistemi presidenziali e semi- presidenziali esistenti in vari paesi prevedono complessi sistemi di bilanciamento fra il vertice del potere esecutivo e gli organi parlamentari, titolari del potere legislativo (questo è anche una delle fondamentali cause della profonda diversità dell'ordinamento degli enti locali) e perfino del potere di revisione costituzionale (sconosciuto negli ordinamenti regionali).

Ad esempio, uno dei più noti sistemi di bilanciamento dei vastissimi poteri presidenziali consiste nello sfasamento temporale dei diversi momenti elettorali relativi all'elezione del Presidente e delle Camere, in modo da conseguire un equilibrato sviluppo della linea politica maggioritaria: ma, invece, il ddl n. 935 prevede come punto qualificante l'elezione contemporanea di Camera e Senato contestualmente alla elezione del Presidente del Consiglio. In tal modo il rischio del tutto evidente è anzitutto di ridurre in modo drastico la ineludibile dialettica fra i rappresentanti popolari eletti e la classe politica di governo, pur tra loro politicamente omogenei. Molto opinabile è inoltre unificare in un unico momento tutti i diversi momenti elettorali, malgrado tutti i mutamenti e le diverse vicende che inevitabilmente si succedono nel tempo.

2) Nel ddl 935 si propone che il terzo comma del nuovo art. 92 imponga un sistema elettorale caratterizzato da un premio elettorale su base nazionale pari al 55 % "dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste ed ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri".

Pur scrivendosi che bisognerebbe ispirarsi a “principi di rappresentatività e governabilità”, non si determina però alcun quorum minimo di voti da conseguire per far scattare il premio elettorale, né tanto meno si determina una procedura di ballottaggio fra le liste ed i candidati che non abbiano conseguito nelle elezioni la maggioranza assoluta. Tutto ciò nega decisamente l’eguaglianza di trattamento dei votanti e la complessiva rappresentatività delle liste, con conseguenti dubbi evidenti di costituzionalità.

3) Sempre nel terzo comma del nuovo art. 92 si esclude in modo implicito che possano essere Presidenti del Consiglio cittadini o cittadine che non siano stati eletti come parlamentari, così escludendosi ogni possibilità di utilizzazione per la carica di vertice nel Governo di personalità estranee alle classi politiche elette. Evidenti sono i danni che ne possono conseguire.

4) Alquanto sciatto appare scrivere sempre nel nuovo art. 92 che “il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto ...” e successivamente che “il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l’incarico di formare il Governo ...”, quasi che egli potesse fare altrimenti.

Comunque questa disposizione è esplicita (contrariamente a quanto affermato da alcuni esponenti politici) nella riduzione degli attuali importantissimi poteri del Presidente della Repubblica in materia di nomina del Presidente del Consiglio incaricato. Inoltre, in relazione al potere del Presidente della Repubblica di vagliare la idoneità dei Ministri che vengano proposti dal Presidente del Consiglio, il drastico accrescimento della posizione istituzionale di quest’ultimo sembra indicare l’affermarsi di una sostanziale insindacabilità delle sue proposte da parte del Presidente della Repubblica.

5) Un altro vistoso caso di riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica deriverebbe dalla radicale modificazione dell’art. 88 della Costituzione, relativo alla possibilità di scioglimento anticipato delle Camere, operato dal “nuovo” art. 94 quale proposto dall’art. 4 del ddl n. 935.

Ciò non tanto per l’eliminazione della possibilità di scioglimento di una sola Camera prevista dall’art. 2 del ddl, quanto per la analitica tipizzazione degli scioglimenti anticipati operabili in riferimento ai rapporti fra Parlamento e Governo, o addirittura esaustiva di tutti i casi di possibile scioglimento anticipato delle Camere. Ma anche prescindendosi da quest’ultima ipotesi (che sarebbe particolarmente grave), gli scioglimenti anticipati previsti in quelli che sarebbero il terzo e quarto comma del nuovo art. 94 non avrebbero solo una sicura valenza sanzionatoria sulla libertà parlamentare, ma vincolerebbero l’esercizio di un rilevante potere del Presidente della Repubblica.

Molto meno rilevante sarebbero le conseguenze sul Presidente della Repubblica della eliminazione dei Senatori a vita “per altissimi meriti” ad opera dell’art.1 del ddl n. 935, innovazione però semmai significativa della evidente tendenza del ddl a dare rilievo alle sole classi politiche selezionate dal sistema dei partiti.

6) Le modifiche che si vorrebbero apportare all’art. 94 Cost. hanno suscitato molti rilievi critici specialmente in relazione alla disciplina proposta per far eventualmente subentrare al “Presidente del Consiglio eletto” che sia cessato dalla carica, lo stesso Presidente del

Consiglio “o un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia”.

In particolare, si è notato che il Presidente del Consiglio subentrante disporrebbe, a differenza del Presidente del Consiglio eletto, del potere di pressione sui gruppi parlamentari restii al conferimento della fiducia, che deriva dalla possibilità di giungere allo scioglimento anticipato delle Camere; previsione che potrebbe agevolare l’affermarsi di un sistema politico diverso da quello deducibile dall’elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Comunque appare singolare che il fortissimo rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio non venga accompagnata dalla introduzione di innovative disposizioni sul suo primato sui Ministri, come già previsto in varie altre Costituzioni.