

Perché dico no al presidenzialismo

ENZO CHELI*

Sommario: 1. Il percorso carsico del presidenzialismo italiano. 2. Prima ragione dell'insuccesso storico del presidenzialismo italiano. 3. Il progetto di riforma costituzionale proposto da "Fratelli d'Italia". 4. Alcuni rilievi critici sul progetto. 5. Il metodo seguito dalla Costituente italiana per la scelta del governo parlamentare. 6. L'obiettivo ideologico perseguito dal progetto proposto da "Fratelli d'Italia". 7. Valutazione del progetto alla luce delle caratteristiche attuali del nostro sistema politico. 8. Sintesi dei motivi che inducono oggi a rifiutare la prospettiva presidenziale.

Data della pubblicazione sul sito: 7 settembre 2022

Suggerimento di citazione

E. CHELI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Vicepresidente emerito della Corte costituzionale; professore ordinario a riposo di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Firenze. Indirizzo mail: e.cheli@virgilio.it.

1. Il percorso carsico del presidenzialismo italiano

Il presidenzialismo, nell'arco della nostra storia repubblicana, è stato un tema carsico che ha attraversato sotto traccia l'intero percorso di questa storia per emergere, di volta in volta, in congiunture politiche diverse ed in passaggi cruciali della vita nazionale. Può essere dunque utile riflettere sul senso di questo percorso ove s'intenda valutare la compatibilità di una forma di governo ispirata al presidenzialismo con i caratteri propri del nostro sistema politico e del nostro impianto istituzionale.

Partiamo da una prima constatazione che sfiora soltanto la superficie del problema. Il presidenzialismo nel nostro sistema politico non è stato patrimonio esclusivo di una ideologia o di una forza politica, avendo trovato in tempi diversi condivisione e sostegno sia a destra che a sinistra.

Già in sede costituente, come sappiamo, la scelta di una forma di governo presidenziale fu sostenuta nel programma del Partito d'Azione trovando un difensore molto efficace in Piero Calamandrei, sinceramente convinto che il presidenzialismo unito al federalismo secondo il modello nordamericano fosse la forma di governo più idonea per garantire in Italia l'introduzione di un regime democratico. Nella sua visione, infatti, il nostro paese era scivolato nella dittatura non per la presenza di governi forti, ma di governi deboli.

La prospettiva del presidenzialismo alla Costituente restò, peraltro, minoritaria e fu ben presto abbandonata, forse ancor più che per lo "spettro del tiranno" che ancora aleggiava, per la valutazione molto realistica che i costituenti operarono in ordine alle condizioni che venivano a caratterizzare il sistema politico nel momento in cui si dovevano stabilire con la nuova costituzione le regole fondamentali della nascente Repubblica.

Un sistema politico che, come rilevava nel settembre del 1946 Costantino Mortati nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 introducendo il tema della forma di governo, si presentava segnato da forti tensioni e divisioni interne per la presenza di "molti partiti molto divisi". Erano quindi le radicali fratture del tessuto sociale rispecchiate nella disomogeneità e frammentazione della politica che inducevano i costituenti – dopo l'approvazione del famoso ordine del giorno Perassi – ad adottare la scelta di un governo parlamentare in quanto forma più idonea alle esigenze di una convivenza democratica tra forze molto contrapposte e divise.

La scelta che allora fu operata fu, dunque, più che ideologica, una scelta di tecnica costituzionale in quanto sorretta da una analisi molto approfondita e attenta delle radici storiche e dello stato di fatto di un sistema politico quale quello riemerso dopo l'esperienza fascista nel secondo dopoguerra, sistema segnato da un alto e rischioso livello di disomogeneità interna.

Dopodiché, costruito con la Carta del 1948 un impianto pluralista e garantista che veniva a trovare il suo specchio naturale e diretto nel governo parlamentare, il tema del presidenzialismo, salvo rare e marginali eccezioni, scompariva dalla scena politica per riemergere solo alla fine degli anni settanta nel disegno di “grande riforma” costituzionale promossa dal PSI di Bettino Craxi: una riforma che poneva come primo obiettivo la “governabilità”, cioè il superamento di quelle condizioni di instabilità ed inefficienza che avevano caratterizzato i governi nel primo trentennio di vita repubblicana, condizioni che venivano imputate sia alla presenza di una legge elettorale ispirata rigorosamente al principio proporzionale sia all’esistenza di una costituzione eccessivamente garantista in quanto troppo gravata da *checks and balances*.

Il dibattito che allora si aprì sul rafforzamento dell’esecutivo fu molto intenso fino a condurre dopo molti passaggi, nel 1993, alla sostituzione del sistema elettorale proporzionale con un sistema prevalentemente maggioritario che avrebbe dovuto portare alla nascita di un impianto politico bipolare in grado di migliorare, attraverso un meccanismo di alternanza nell’azione di governo, la funzionalità del nostro sistema parlamentare. Questa prospettiva, mentre muoveva da una forte critica di come il nostro governo parlamentare aveva sino ad allora funzionato (anche in conseguenza dell’esistenza di una struttura parlamentare sorretta da un anomalo bicameralismo paritario), trascurava di considerare il fatto che a questa forma di governo andava anche riconosciuto il merito della complessiva tenuta dell’impianto istituzionale e del radicamento graduale, attraverso lo sviluppo del sistema delle libertà e delle autonomie territoriali, delle basi della nostra democrazia.

In questa fase, che impegnava il passaggio tra gli anni settanta e ottanta del secolo scorso (fase che molti commentatori insistono ancora impropriamente a qualificare come avvio di una Seconda Repubblica), nascevano su iniziativa del Parlamento le tre Commissioni bicamerali (la Commissione Bozzi nel 1983; la Commissione De Mita – Jotti nel 1992; la Commissione D’Alema nel 1997, istituite per avviare, con un largo consenso di tutte le forze in campo, una stagione di riforme dirette a modificare la seconda parte della Costituzione e, in particolare, il funzionamento della forma di governo che negli orientamenti della politica si intendeva sempre più indirizzare verso un rafforzamento dell’esecutivo. Ma nessuno dei progetti elaborati da queste tre Commissioni, come sappiamo, giungeva in porto per la difficoltà di maturare un accordo sulle scelte di fondo.

2. Prima ragione dell’insuccesso storico del presidenzialismo italiano

Se ripensiamo a questo percorso che l’idea presidenzialista ha avuto nel nostro paese dobbiamo riconoscere che il modello di forma di governo più elaborato e compiuto connesso a tale idea è stato quello discusso e definito tra il 1997 ed il

1998 nell'ambito della Commissione D'Alema. Un modello che cercava di combinare l'impianto del semipresidenzialismo di stampo francese con la tradizione parlamentare italiana e che, pertanto, veniva allora definito nel linguaggio giornalistico come una forma di "semipresidenzialismo temperato all'italiana". Ma anche questo progetto alla fine abortì per la rottura dell'intesa fra destra e sinistra sui temi della giustizia, rottura che portò alla interruzione dei lavori della Commissione.

Si deve, quindi, riconoscere che l'idea presidenzialista che, in tempi diversi, è ripetutamente affiorata nel nostro paese non ha mai condotto ad approdi concreti. Il fatto è che tutti coloro che questa idea hanno coltivato, sia pure da angolazioni politiche diverse, sembrano essersi ispirati ad una convinzione apprezzabile, ma di stampo illuminista: alla convinzione cioè che al malfunzionamento della politica e all'inadeguatezza di una classe governante si potesse porre rimedio attraverso modifiche del modello costituzionale. Tesi fallace dal momento che viene a riferire ad un difetto della macchina costituzionale le disfunzioni prodotte essenzialmente dalla cattiva qualità del carburante politico cui spetta il compito di far funzionare la macchina.

3. Il progetto di riforma costituzionale proposto da "Fratelli d'Italia"

Oggi, dopo anni di silenzio, il tema del presidenzialismo ritorna di attualità in relazione al disegno di legge costituzionale (Atto Camera n. 716; Atto Senato n. 1489) presentato alle Camere nel giugno del 2018 da "Fratelli d'Italia" per l'elezione diretta del Capo dello Stato.

Il disegno, formalmente respinto dalla Camera nel maggio del 2022, rimane attualmente al centro dell'attenzione del mondo politico per il fatto di essere stato riproposto da "Fratelli d'Italia" come uno dei primi obiettivi del proprio programma di governo per la prossima legislatura. Se consideriamo che analogo obiettivo viene proposto nei programmi elettorali anche dalle altre due formazioni della destra (Forza Italia e Lega) nonché dalla nuova formazione di centro (Azione-Italia Viva), con previsioni elettorali che danno vincente lo schieramento di destra, la prospettiva presidenziale sembra, dunque, oggi per la prima volta nel nostro paese presentare buone probabilità di successo.

Ma qual è la vera posta in gioco che questa riforma viene a mettere in campo? Un passo avanti nella stabilità dei governi o un passaggio rischioso verso una maggiore instabilità dell'intero impianto costituzionale?

Per rispondere alla domanda occorre innanzitutto soffermarsi sui tratti fondamentali della proposta che "Fratelli d'Italia" avanza. Il testo della legge costituzionale che è stato presentato alle Camere si sviluppa in tredici articoli che vengono ad incidere su dodici norme della seconda parte della Costituzione in vigore e cioè sugli artt. 83-89, relativi al Presidente della Repubblica, sugli artt. 92-

96, relativi al Governo e sull'art. 104, relativo al Consiglio Superiore della Magistratura. Il disegno di forma di governo che in questo testo viene definito è così costruito: a) elezione a suffragio universale e diretto del Capo dello Stato, che resta in carica cinque anni e che può essere rieletto una sola volta; b) affidamento al Capo dello Stato della presidenza del Consiglio dei Ministri, della direzione della politica generale del Governo e del mantenimento dell'unità di indirizzo politico attraverso la promozione ed il coordinamento dell'attività dei ministri (tutti compiti che oggi l'art. 95 della Costituzione affida al Presidente del Consiglio); c) affidamento al Capo dello Stato di una gamma di ulteriori poteri molto ampi e rilevanti che in parte ricalcano gli attuali poteri presidenziali (nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri; scioglimento delle Camere; promulgazione e rinvio delle leggi; comando delle forze armate; presidenza del Consiglio Supremo di difesa), in parte aggiungono poteri nuovi (come la revoca dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio e la presidenza di un nuovo Consiglio supremo per la politica estera). Inoltre per molti atti presidenziali si rafforza la piena discrezionalità del Capo dello Stato con l'eliminazione del vincolo della controfirma. L'unico potere vigente che viene sottratto al Capo dello Stato riguarda la presidenza del Consiglio superiore della magistratura, che il progetto affida al Presidente della Cassazione; d) mantenimento del potere di sfiducia delle Camere nei confronti del Governo, ma nelle forme della "sfiducia costruttiva", con l'obbligo cioè, per le Camere di indicare al Capo dello Stato il nuovo Presidente del Consiglio.

4. Alcuni rilievi critici sul progetto

Così definito il progetto presenta anche a prima vista una contraddizione di fondo quando combina elementi tra loro inconciliabili come l'elezione diretta di un Capo dello Stato investito dalla funzione di governo con la "sfiducia costruttiva", che affida al Parlamento il potere di vincolare lo stesso Capo dello Stato nella scelta del Primo Ministro. Il rapporto naturale tra rappresentati (volontà popolare) e rappresentanti (volontà parlamentare) viene in questo modo innaturalmente capovolto. Ma al di là di questo aspetto, che mette in gioco un vero e proprio errore tecnico, il progetto ha già suscitato molte critiche sia nel mondo della politica che della scienza costituzionale. Basti solo richiamare per la scienza costituzionale le valutazioni di recente espresse da Gustavo Zagrebelsky (in *La Repubblica* del 7 agosto 2022), da Sabino Cassese (in *La Repubblica* dell'8 aprile 2022) e da Luciano Violante (in *La Repubblica* del 10 agosto 2022): il primo preoccupato della deriva autoritaria che una riforma come questa potrebbe innescare in un paese come il nostro, in passato spesso condizionato da pulsioni antidemocratiche; il secondo non contrario in linea di principio al presidenzialismo, ma timoroso delle conseguenze che una riforma come questa potrebbe produrre in assenza di un

sistema di contropoteri adeguato alle forme di un governo semipresidenziale; il terzo contrario all'importazione del presidenzialismo in una realtà quale quella italiana dove esiste il rischio di "accentuare la contrapposizione frontale, la delegittimazione reciproca ed il conflitto elettorale come gioco per vincere e non come procedura per stabilire chi governa".

5. Il metodo seguito dalla Costituente italiana per la scelta del governo parlamentare

Se così stanno le cose per dare una valutazione oggettiva del progetto in esame la domanda che sopra si poneva può essere così riformulata: il presidenzialismo, suscettibile di dar forma ad un progetto come quello in esame (o eventualmente ad altri progetti di contenuto analogo) risponde alle condizioni attuali del nostro sistema politico? E, se attuato, quali effetti potrebbe produrre negli equilibri e nel funzionamento complessivo del nostro impianto costituzionale?

Ora, se riteniamo che la risposta alla domanda vada cercata, per quanto è possibile, fuori dagli steccati delle ideologie e nel terreno proprio della tecnica costituzionale, tutto induce a ritenere che il metodo da seguire per trovare questa risposta sia ancor oggi quello che con molto impegno e fiuto storico seguirono i nostri padri costituenti quando, dinanzi al problema di quale fosse la forma di governo più idonea a garantire la "felicità" del popolo italiano, scelsero come punto di partenza l'analisi dello stato di salute del sistema politico entro cui stavano operando. E questo perché avevano ben presente che, come ricorda Zagrebelsky nell'intervento appena richiamato, la forma di governo è "un abito che in astratto non va bene per tutti", ma che va ritagliato sulle misure del paese che deve indossarlo, tenendo conto "delle (sue) caratteristiche ed anche delle (sue) malformazioni".

6. L'obbiettivo ideologico perseguito dal progetto proposto da "Fratelli d'Italia"

Le misure che in questo momento vanno prese per valutare quale sia la forma di governo più idonea all'attuale contesto politico italiano inducono a ritenere poco credibile e difficilmente praticabile la riforma che viene proposta da "Fratelli d'Italia": e questo tanto per la finalità ultima sottesa a tale progetto quanto per la particolare congiuntura storica in cui questo progetto viene avanzato.

Per quanto concerne la finalità ultima quello che immediatamente emerge, al di là dello scopo dichiarato nella relazione al progetto di voler contribuire a rafforzare la stabilità dei governi, è la volontà diretta a recidere, attraverso uno strumento "forte" quale l'elezione diretta del Capo dello Stato, le stesse radici storiche di un impianto repubblicano nato nel secondo dopoguerra su una larga e comune piattaforma antiautoritaria. E questo al fine di impiantare radici costituzionali di

segno opposto orientate sulle lunghe distanze ad oscurare in nome di una “democrazia decidente” quella vocazione personalista, pluralista e garantista che sta alla base della carta del 1948 e che ha guidato fino ad oggi l’intera nostra vita istituzionale. Finalità che, del resto, viene a trovare conferma in una ulteriore proposta di legge costituzionale presentata sempre da “Fratelli d’Italia” nel marzo del 2022 (Atti Camera n. 3541) al fine di istituire una Assemblea costituente per la riforma della II parte della Costituzione.

Il nucleo centrale del progetto in esame tende, dunque, ad annullare, attraverso l’elezione diretta del vertice statutale, l’attuale funzione del Presidente della Repubblica quale garante imparziale dell’unità nazionale (e cioè sia della maggioranza che delle minoranze) per trasformarla in una funzione di parte qual è quella che spetta al maggior titolare dell’indirizzo politico di maggioranza. Con questa operazione le minoranze, attraverso la trasformazione dell’organo supremo di garanzia nell’organo supremo di governo, vengono a perdere una delle loro maggiori linee di difesa, mentre si concentra nelle mani di una sola persona fisica un potere particolarmente esteso e penetrante. Si viene così a demolire uno dei due perni fondamentali chiamati a sorreggere quella funzione di controllo costituzionale - contrapposta alla funzione di indirizzo politico affidata al Parlamento ed al Governo - che la Costituente intese affidare, con competenze diverse ma convergenti, al Presidente della Repubblica ed alla Corte costituzionale. Una funzione di controllo costituzionale che, in questi settantasei anni di esperienza repubblicana, ha operato efficacemente così da controbilanciare (e talvolta supplire) le carenze di un sistema politico autoreferenziale che nel corso del tempo anziché correggere ha finito per aggravare le proprie disfunzioni e divisioni interne. Ed è proprio al buon rendimento di questa funzione di controllo costituzionale che va riferita la tenuta complessiva del nostro impianto istituzionale anche nelle sue fasi più critiche.

7. Valutazione del progetto alla luce delle caratteristiche attuali del nostro sistema politico

Tutto questo non conduce di necessità ad escludere che l’Italia, in condizioni diverse da quelle attuali, possa adottare in futuro una forma di governo ispirata ad un modello presidenziale o semipresidenziale. Conduce, invece, ad escludere con ragionevole certezza che sia questo il momento per operare un passaggio di questa portata attraverso un “salto di corsia” dal modello parlamentare che abbiamo sinora utilizzato ad un modello semipresidenziale.

È indubbio che il modello parlamentare che oggi seguiamo a utilizzare è un modello non privo di difetti, alcuni anche gravi, che andrebbero corretti sia attraverso riforme elettorali e dei regolamenti parlamentari sia intervenendo sul terreno costituzionale ai fini del superamento dell’anomalo bicameralismo

paritario di cui disponiamo. Va, peraltro, tenuto presente che una riforma molto incisiva di questo modello è già stata varata nel 2020 con la riduzione consistente del numero dei parlamentari, riforma che va ancora messa alla prova e verificata sia sul piano della rappresentatività che sul piano dell'efficienza delle Camere. Gli effetti di questa riforma restano, quindi, ancora estremamente incerti e potrebbero aggravarsi nei loro possibili esiti negativi ove venissero proiettati, senza il sostegno dell'esperienza, dentro una forma di governo diversa da quella attuale.

Ma al di là di questo il primo fatto da considerare è che oggi stiamo attraversando una fase istituzionale in cui il sistema politico, per il distacco che lo ha allontanato dal tessuto sociale, ha raggiunto un livello di fragilità e volatilità tale da rendere molto rischiosa l'eventualità di un suo passaggio dentro le forme di un modello di stampo presidenziale: modello che per sua natura risulta più divisivo e meno aperto alle intese del modello parlamentare. In fasi di questo tipo, per non trasformare la fragilità in rottura del tessuto istituzionale, le riforme, oltre che ben calibrate, devono evitare di indebolire il quadro delle garanzie, tanto più se le stesse si colleghino ad un sistema di *checks and balances* come il nostro, che nel complesso ha ben funzionato consentendo alla costituzione di esprimere sinora un livello molto elevato di resilienza. Per questo, a mio avviso, in una fase come questa che stiamo attraversando – caratterizzata dalla presenza di una costituzione “forte”, in quanto resiliente e socialmente ben radicata, contrapposta ad un sistema politico “fragile”, in quanto frammentato e diviso – le riforme, nei limiti in cui risulti possibile farle, andrebbero orientate non tanto verso l'impianto costituzionale quanto verso il mondo sconnesso della politica le cui disfunzioni andrebbero corrette utilizzando gli strumenti più appropriati allo stato delle cose quali la legislazione elettorale, la disciplina ed il finanziamento dei partiti politici, la promozione delle tecniche di selezione e formazione della classe governante.

8. Sintesi dei motivi che inducono oggi a rifiutare la prospettiva presidenziale

Questi sono i motivi che, nella fase attuale della nostra vita politica, inducono a dire no alla prospettiva presidenziale.

Se è vero che, in linea di principio, non esistono forme di governo “buone” o “cattive”, ma solo forme di governo “funzionali” o “disfunzionali” rispetto al tessuto politico che vengono a regolare, la conclusione da trarre è che oggi in Italia, mancando le basi sociali e politiche di un impianto bipolare nonché le condizioni per costruire in tempi brevi un tale impianto, mancano anche le premesse per poter trasformare senza correre rischi di rottura la nostra forma di governo da parlamentare a semipresidenziale. Questa è il metodo di analisi che, nell'immediato dopoguerra, orientò i nostri costituenti a non uscire dal solco storico del parlamentarismo, un metodo che resta, a nostro avviso, ancora valido. È vero che nell'arco di questi settantasei anni di vita repubblicana tutto è cambiato nel tessuto

economico, sociale e culturale del nostro paese, così come nella cornice internazionale, ma è anche vero che il nostro sistema politico, nonostante le riforme tentate sia nella legislazione elettorale che nella disciplina dei partiti, è rimasto nella sostanza immutato nella sua struttura di fondo caratterizzata dalla presenza di “molti partiti molto divisi”, cioè dalla esistenza di una articolazione particolarmente complessa e disomogenea. La conseguenza è che il problema maggiore che oggi dobbiamo affrontare sul terreno costituzionale riguarda non tanto quella “governabilità” che si è inseguita a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, quanto un profilo molto più impegnativo e radicale quale è la stessa “sostenibilità” del nostro tessuto democratico. La costituzione del 1948, in ragione del suo impianto garantista, del suo governo parlamentare e dei suoi efficaci poteri di controllo, ha assicurato sinora questa “sostenibilità” nonostante i progressivi smottamenti del sistema politico sottostante. Per questo tutto induce a pensare che la costituzione vada oggi difesa ancor più che in passato e che la forma di governo parlamentare di cui disponiamo, ancorché migliorata, non vada abbandonata.