

Il Primo ministro legislatore

di Lorenza Carlassare

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

1.- Un mutamento della forma di governo che sovverte le forma di stato **2. - L’art.94, comma secondo** **3. - Il richiamo dell’art.70 e lo scacco del Senato federale** **4. - La revoca dei ministri: un’effettiva ‘novità’ ?**

1.- *Un mutamento della forma di governo che sovverte la forma di stato.*

Contro il testo approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo scorso non bastano critiche a disposizioni specifiche o istituti determinati: inaccettabile è lo spirito complessivo che lo anima, in radicale contrasto con il ‘costituzionalismo’ e la democrazia di cui mette in gioco connotati essenziali e fondamentali principi.

In particolare – come ho sottolineato in più sedi¹ – la situazione dei rapporti fra organi costituzionali che il testo prefigura va ben oltre il mutamento della forma di governo, ma investe la stessa *forma di stato*. La trasformazione di quei rapporti risultante dall’insieme dei vari meccanismi escogitati è così decisa da determinare un’alterazione degli equilibri di portata tale da intaccare l’essenza dell’ordinamento e addirittura quei ‘principi supremi’ considerati dalla Corte limiti insuperabili alla revisione costituzionale².

¹ Da ultimo (21/10/2003) ne *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, www.costituzionalismo.it. Opinione del resto chiaramente espressa da autorevoli esponenti dell’opposizione: “Questo modello esprime una concezione che non è coerente con i principi della democrazia liberale moderna : esprime l’idea che il processo democratico si esaurisca, si sublimi nella scelta di un capo al quale sono delegati per alcuni anni pieni poteri, con la sola garanzia che poi si tornerà a votare. Garanzia modesta, visto che quel capo, controllando e ricattando la maggioranza parlamentare, può nel frattempo cambiare le leggi che disciplinano i diritti e le libertà dei cittadini, l’indipendenza della magistratura, il pluralismo dell’informazione, i meccanismi elettorali, i rapporti tra politica ed economia” (intervento del sen. BASSANINI nella Seduta antimeridiana del 22 gennaio 2004).

² Mentre invece la modifica della forma di governo, di per sé – se il mutamento pur radicale dei rapporti fra gli organi dell’apparato governante rimanga compatibile con la forma di stato – non costituisca una ‘rottura’ della continuità dell’ordinamento, è opinione pacifica, da C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano 1940 a V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova , 1970, 100 ss. , 111 ss.

L'esito finale di queste alchimie istituzionali è l'uscita dallo Stato 'di diritto democratico': se della democrazia resta la forma vuota, del costituzionalismo, negata l'esigenza di fondo – *sottoporre il potere a regole* –, non resta più nulla³.

L'obiettivo dell'assemblaggio di 'pezzi' tratti da altre forme di governo, ognuna nel suo insieme compatibile con lo stato di diritto democratico, è quello di neutralizzarne la portata per *liberare il potere da limiti e controlli*.

Nell'ibrido modello efficacemente definito da Leopoldo Elia 'primierato assoluto'⁴ l'idea dei 'freni e contrappesi' è totalmente rimossa. La combinazione *automatica* sfiducia/scioglimento mette nelle mani di una sola persona un potere di ricatto senza uscita, chiudendo egregiamente un cerchio davvero perverso. Non vale la pena che mi soffermi su questo, avendo già espresso più volte il mio pensiero sui *risvolti autoritari* della corsa al "rafforzamento dell'esecutivo"⁵ e sulla cultura che l'alimenta⁶ il cui modello, già apparso nella legge cost. 1999 n. 1, viene ora trasferito dalle Regioni allo Stato e aggravato da aggiunte che non lasciano alcunché fuori dal dominio del Primo ministro, legislazione compresa⁷.

L'antitesi con lo Stato democratico è altrettanto decisa, in una costruzione interamente 'dalla parte del potere', non dei cittadini i quali, anche se scontenti di *come* sono governati e amministrati, e *di chi* li governa e amministra, non dispongono di mezzi efficaci per determinare un mutamento, né direttamente, né attraverso mediazioni politiche da quel modello totalmente neutralizzate. Nella democrazia d'investitura il popolo sovrano conta solo nel momento elettorale, poi deve tacere. Ma, dice Esposito, "il contenuto della democrazia, non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; ... e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)", che possa "riunirsi e formare associazioni per discutere liberamente ogni atto dei governanti; possa iscriversi a partiti che *influiscono sulle direttive della vita dello stato*"⁸. In un regime 'meramente' rappresentativo, nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e (nella migliore delle ipotesi) liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei loro

³ Per una lettura del nostro segmento di storia in una prospettiva temporale più ampia, L.CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, www.costituzionalismo.it (8/3/2004).

⁴ Nella Relazione tenuta al *Seminario* di ASTRID (22/9/2003). Inutile aggiungere - sottolinea R. ZACCARIA (nell'*Intervento* allo stesso *Seminario*) - che nella situazione presente tutto si aggrava drammaticamente a causa della concentrazione non solo di potere giuridico politico, ma anche mediatico in una sola persona.

⁵ Già a partire dalle osservazioni critiche sulla forma di governo regionale prevista dalla legge costituzionale n.1/1999, in *Verso il nuovo Statuto dell'Emilia-Romagna*, Bologna, 2001 (pubblicato a cura del Consiglio Regionale).

⁶ Assai ben descritta da A. DI GIOVINE, *Appunti sulla cultura espressa dalla l. cost n.1/1999*, in www.costituzionalismo.it. Si tratta, fortunatamente, d'una cultura che sembra ormai recessiva. Fanno bene sperare i rilievi critici assolutamente condivisibili formulati nella Relazione presentata dai senatori BASSANINI, MANCINO, VILLONE, DENTAMARO, TURRONI per la minoranza, il 26 gennaio 2004 (A.S. 2544-A).

⁷ Come dirò al paragrafo seguente.

⁸ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954,10-11.

rappresentanti”⁹. E, in effetti, l’impotenza dura a lungo: l’attesa è di cinque anni, un tempo che consente guasti irreversibili! Intanto i cittadini sono senza potere.

Inutile ripetere che attraverso quei meccanismi stabilizzanti si tien fede al mandato degli elettori! L’obiettivo, fin troppo palese, è mantenere saldamente in sella chi ci è salito (tacitando la minoranza e le stesse componenti minoritarie della maggioranza anch’esse, in definitiva, disarmate), *conservare* governo e legislatura ad ogni costo¹⁰, evitando tutto quanto possa imprimere dinamismo e flessibilità al sistema che si vuole fermamente ancorato al momento del voto senza alterazioni che turbino il ‘libero’ esercizio del potere del Capo, al riparo da ogni rischio¹¹. Quasi fosse possibile irrigidire la complessità e mobilità della politica!¹²

2.- L’art. 94, comma 2.

La critica, dunque, investe la riforma come tale: su una norma, in particolare vorrei indurre a riflettere perché meglio d’ogni altre ne svela in modo brutale la spirito autoritario tagliando radicalmente l’ultimo legame col costituzionalismo democratico.

⁹ E nemmeno nel giorno delle elezioni “i cittadini eserciterebbero un effettivo potere se, con il diritto elettorale, non fossero attribuiti al popolo altri poteri: i diritti di riunione, di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di stampa e le altre libertà, che costituiscono i presupposti indispensabili per una cosciente ed illuminata elezione”. Infatti, sono queste *libertà* che, “consentendo ai cittadini le pubbliche critiche e il controllo sugli eletti e sulla loro opera, evitano che gli istituti rappresentativi si riducano ad una mera finzione e permettono una qualche partecipazione indiretta e mediata del popolo all’esercizio del potere dei propri rappresentanti”. Perciò, l’attribuzione ai partiti “della positiva funzione di strumento perché i cittadini concorrano a determinare la politica nazionale”: C. ESPOSITO, *La Costituzione*, cit. 226-227.

¹⁰ Usando l’arma dello scioglimento anticipato, non per dar voce al popolo (alle nuove elezioni non si dovrebbe arrivare) ma come “deterrente preventivo” contro chiunque disturbi l’intoccabile Primo Ministro .

Nell’intervento del sen. VILLONE (*Senato della Repubblica*, XIV Legislatura, seduta antimeridiana del 3 febbraio 2004), critico verso il rafforzamento del Primo ministro in una chiave “esasperatamente monista” della forma di governo, appunto si sottolinea che si tratta “di una lettura estrema della democrazia di mandato: l’investitura a un Primo Ministro, padrone del Governo e del Parlamento nel caso della Camera politica. E’ un’investitura che per cinque anni dopo le elezioni lascia il campo libero ad un principio: non disturbare il manovratore.”

¹¹ Osserva C. PINELLI (nell’ *Intervento* al Seminario di ASTRID del 22/9/2003 sul Progetto governativo di riforma della seconda parte della Costituzione) che lo Schema governativo va ben oltre l’esigenza di favorire la coesione interna delle coalizioni ma fa “della maggioranza una caserma a disposizione di chi, non solo sulla base di una legittimazione popolare acquisita al momento delle elezioni, ma soprattutto del ricatto dello scioglimento, *può convincere anche i più riottosi ad eseguire gli ordini di scuderia*” (corsivo nostro). Si veda anche la nota precedente.

¹² Perciò hanno poco senso anche i tentativi di trasportare modelli stranieri (o, peggio , *pezzi* di modelli) imponendone normativamente alcuni tratti che si traducono in somiglianze solo apparenti, senza tener conto della sostanziale difformità di sostanza (e di funzionamento) a seconda delle condizioni. Vale la pena, in proposito, richiamare una considerazione di V.ONIDA, *Costituzione: perché difenderla, come riformarla*, Roma, 1995, 66 sulla differenza “sottile, ma in realtà profonda fra un capo dell’esecutivo che tragga la sua legittimazione da un’investitura personale e che crei attorno a sé una maggioranza parlamentare che lo sostiene, e un capo dell’esecutivo che sia investito nella carica in quanto espressione di una maggioranza parlamentare che lo sostiene. E’ la differenza che corre tra una *democrazia tendenzialmente plebiscitaria* fondata sul *potere personale*, e una democrazia maggioritaria radicata in un sistema di partiti che riacquistino la funzione costituzionale di strumenti attraverso cui i cittadini concorrano con metodo democratico a determinare la politica nazionale, secondo il dettato dell’art.49 della Costituzione”.

L'attenzione di tutti si è rivolta all'ultimo comma dell'art. 94; poca attenzione, viceversa, è prestata al comma secondo, una norma che ulteriormente aggrava la blindatura del vertice dell'esecutivo attribuendogli un *dominio assoluto* sulla stessa legislazione.

La rottura dei principi del costituzionalismo è totalmente compiuta con la messa in gioco del suo stesso principio cardine, la divisione dei poteri: il Premier diviene il “dominus” della funzione legislativa, ogni sua proposta *deve* essere automaticamente approvata. Si realizza così in pieno il sogno autoritario di avere un'Assemblea legislativa solo ‘per approvare’, asservita e ridotta all'obbediente esecuzione, potendo nello stesso tempo vantare la permanenza della ‘democrazia’ data l'esistenza di Camere espresse da libere elezioni.

La situazione, per chi abbia vaghe reminiscenze della storia del novecento, non è, per l'Italia, del tutto nuova.

Il Primo ministro – si legge al comma 2 dell'art. 94 – “può chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, *con voto conforme* alle proposte del Governo. In caso di voto contrario, il Primo ministro rassegna le dimissioni e può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati”.

La disposizione non è stata oggetto di particolare attenzione critica forse perché dalla formula alquanto sibillina non si comprende subito cosa veramente significhi, ma forse anche perché l'enormità di ciò che essa dispone è tale da lasciare a prima vista increduli e induce a ritenere di non aver ben compreso.

Se ci si sofferma con attenzione, il senso è, e non può che essere, uno: il Primo ministro può chiedere alla Camera di approvare una sua proposta – e di farlo “con priorità assoluta”. Se la Camera si permette di non approvarla - esprimendo anziché un “voto conforme” un “voto contrario” alla proposta del governo – scatta l'immediata sanzione. Il Premier si dimette e, ciò che più conta, alle sue dimissioni consegue un ulteriore e più radicale effetto: la stessa Assemblea riottosa e disobbediente, se il Capo lo vuole, viene sciolta¹³. Un buon condizionamento dell'esercizio della funzione legislativa, non c'è che dire!

E' vero che per prassi costante i nostri governi usano forzare comunque la volontà delle Camere ponendo la fiducia sui testi in approvazione. La situazione, tuttavia, si prospetta qui in modo radicalmente diverso: se ora l'eventuale ‘minaccia’ sta nelle dimissioni del governo in carica, in base al disposto dell'art. 94, 2° si va ben oltre: non è la sorte del governo ad essere in gioco, ma quella della Camera intera!

¹³ Infatti la disposizione, stabilito che il Primo ministro rassegna le dimissioni e può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati, nella sua ultima proposizione precisa che “si applica l'art. 88”. Vale a dire che il Capo dello Stato deve senz'altro procedere senza porre ostacolo alcuno: egli infatti, ai sensi dell'art. 88 “decreta lo scioglimento della

3.- Segue: *il richiamo dell'art.70 e lo scacco del Senato federale.*

L'inaccettabilità dell'attentato alla libertà dell'Assemblea – “o fai quel che ti dico o vai a casa” – e dell'arrogante disprezzo per la rappresentanza così sottoposta all'organo egemone, si accompagna peraltro ad un pasticcio incredibile, che rivela la superficialità dei 'riformatori'. *Quid iuris* per quanto riguarda il Senato federale della Repubblica che al Primo ministro non è consentito sciogliere? Come si risolve il nodo di un suo eventuale voto contrario nel caso di leggi che richiedono la congiunta approvazione dei due rami del Parlamento, e in particolare nel caso di leggi che rientrino sostanzialmente nella competenza senatoriale?

La questione dev'essere balenata ai redattori del testo, visto che un qualche tentativo di soluzione l'hanno ipotizzato.

Il richiamo all'art. 94, secondo comma, in effetti, si trova nell'art.70 che apre una nuova incredibile contraddizione facendo intravedere, fra l'altro, possibili situazioni di grave contrasto fra Governo e Senato federale, da risolvere senza esitazioni – secondo tale disposizione – con la vittoria delle posizioni governative.

Bossi non se n'è accorto?

Il richiamo all'art. 94, 2° si trova infatti non nel terzo comma dell'art. 70 – che si riferisce alla funzione legislativa esercitata collettivamente dalle due Camere – ma nel secondo che riguarda i disegni di legge concernenti i *principi fondamentali delle materie* di cui all'art.117,3° comma per i quali è competente il Senato federale. Infatti, l'esame da parte la Camera dei deputati cui sono trasmessi dopo l'approvazione del Senato non solo è eventuale (devono richiederlo due quinti dei suoi componenti entro dieci giorni dalla trasmissione), ma soprattutto, come viene espressamente stabilito, sulle modifiche che la Camera stessa può proporre entro i trenta giorni successivi “il Senato federale della Repubblica decide *in via definitiva*”. Questa è la regola.

La regola ha però un'eccezione e non di poco peso: “Qualora il Governo dichiari che le modifiche proposte dalla Camera dei deputati sono essenziali per l'attuazione del suo programma, e tali modifiche siano approvate ai sensi dell'art. 94, secondo comma, al disegno di legge si applica la procedura prevista dagli ultimi due periodi del terzo comma del presente articolo”¹⁴.

Camera dei deputati ed indice le elezioni entro i successivi sessanta giorni”, a meno che non si verifichi la condizione prevista dal comma 2.

¹⁴ I quali così dispongono: “Se un disegno di legge non è approvato dalle due Camere nel medesimo testo dopo una lettura da parte di ciascuna Camera, i Presidenti delle due Camere convocano, d'intesa tra di loro, una commissione mista paritetica incaricata di proporre un testo sulle disposizione su cui permane il disaccordo tra le due Camere. Il testo

Cosa vuol dire?

Anche qui ci vuole una lettura paziente per comprendere il senso (forse volutamente celato) della disposizione. La volontà della Camera dei deputati, di regola secondaria e in definitiva ininfluente, acquista viceversa peso quando le *modifiche proposte siano, in realtà, del Governo*. La condizione infatti è che si tratti di modifiche dichiarate dal Governo “essenziali per l’attuazione del suo programma “che siano state approvate ai sensi dell’art. 94, comma secondo”. Vale a dire – come si è appena chiarito – modifiche proposte dal Governo, sulle quali il Primo ministro abbia chiesto alla Camera di pronunciarsi a favore, *pena lo scioglimento!*

4. - *La revoca dei ministri: un’ effettiva ‘novità’ ?*

In questa riforma si trova qualcosa di positivo?

In effetti è stata fortemente lodata – ad esempio dal Presidente del Senato Pera – perché introduce un potere nuovo in capo al Primo ministro¹⁵, il potere di *revoca* dei ministri.

In verità è un potere che si ritiene oggi esistente, di cui il Presidente del Consiglio già ora dispone nella sostanza (formalmente è del Capo dello Stato il decreto di revoca, allo stesso modo del decreto di nomina dei ministri). I dubbi espressi in passato devono cedere dinanzi alla necessità di un’interpretazione costituzionale conforme ai mutamenti intervenuti nel sistema politico con riflessi non eliminabili sulla sostanza dei poteri. Sottolineavo da tempo¹⁶ che non ha senso volere un governo tendenzialmente di legislatura e, insieme, impedire a chi ne è alla guida di revocare ministri che ne contrastino l’attività, oppure costringerlo (il caso Mancuso insegna) a passare attraverso la via ben più traumatica della sfiducia individuale, anziché provvedere direttamente (sempre mediante un atto del Capo dello Stato). Rispetto agli altri sistemi parlamentari – ove quando il Primo Ministro invita un ministro alle dimissioni l’invito è doverosamente sempre accolto (sicché vale, in sostanza, come una revoca) – bisogna considerare che nel nostro sistema è assai raro che un componente del governo accetti l’invito e rinunci alla carica (anche se qualche caso abbastanza recente si segnala).

Farne espressa menzione per rimuovere ogni possibile dubbio è senz’altro opportuno, ma, ripeto, non occorre una legge di riforma costituzionale per affermarne l’esistenza.

proposto dalla commissione mista paritetica è sottoposto all’approvazione delle due Assemblee e su di esso non sono ammessi emendamenti”. Il funzionamento pratico di tale meccanismo resta tutto da verificare.

¹⁵ *La riforma costituzionale al via del Senato*, Discorso pronunciato dal Presidente Pera al convegno di Confcommercio e Studio Ambrosetti, Cernobbio, 27 marzo 2004.

¹⁶ In *Sfiducia individuale e revoca dei ministri nel nuovo assetto politico italiano* in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, I°, Milano 1998, 157 ss., con considerazioni riprese poi nella Relazione al Convegno di Palermo: L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica*, in *Associazione italiana dei Costituzionalisti*, Annuario 2001, *Il Governo*, Padova 2002, 82-89.

V'è ormai generale accordo nel ritenere che chi è alla guida del Governo dev'essere in grado di interrompere il rapporto con uno dei membri che lo compongono e di sostituirlo. Resta la domanda se in concreto sia in grado di farlo, se gli sia realmente consentito non dalle norme, ma dai fatti. Nella situazione attuale, certamente diversa da quella passata per i mutamenti del sistema politico in primo luogo¹⁷ ma connotata ancora da alleanze insicure, le difficoltà politiche non sembrano del tutto eliminate. Le divisioni all'interno della maggioranza (ma sono reali o solo apparenti?) determinano la necessità del permanere di un dosaggio politico attento nella formazione della compagine ministeriale e fanno ritenere ancora improbabile una effettiva libertà del *Premier* nella composizione (iniziale e successiva) del Governo.

Sarebbe importante poter configurare il rapporto ministri/Presidente del Consiglio come un rapporto fiduciario, costruito sulla responsabilità politica dei primi nei confronti del secondo. Ma possiamo tranquillamente affermare che sia veramente così o che possa essere così in un futuro prossimo? Pensiamo davvero – per stare al presente – che il Presidente Berlusconi, pur abbastanza disinvolto con i suoi alleati, possa sottrarre il ministero ad uno dei partiti aggregati nel suo polo senza conseguenze politiche?

Se la situazione politica non si evolve, non sarà la presenza espressa del potere di revoca nel testo costituzionale a forzare la realtà. Perciò i meriti del Progetto, se si fermano a questo¹⁸, appaiono davvero modesti.

¹⁷ Infatti, l'opinione contraria alla possibilità di revoca di un ministro, in altri tempi e in ben altra situazione, veniva (ad es. L. CARLASSARE, G.U.RESCIGNO) espressa non in relazione alla possibilità giuridica, bensì alla possibilità *concreta* di esercitarla, che pareva *nulla* nei governi di coalizione così com'erano congegnati; opinione ora non più dotata della medesima consistenza di fronte ad un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio all'interno della compagine governativa ed al mutamento del sistema elettorale e del sistema politico.

¹⁸ Qualche aspetto positivo, in verità assai raro, io stessa l'ho individuato ne *Il Progetto governativo di riforma*, cit .