



## **Ne' premier ne' presidente: un capo assoluto**

*di Nicola Mancino*

di prossima pubblicazione in: **ASTRID** – *“Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato”*. Passigli editori

La votazione dell'articolo 23 della proposta di riforma ha concluso il confronto parlamentare sul punto della natura politica del sistema, facendo registrare la decisione della maggioranza a favore di una forma di governo che non è di facile definizione: non siamo più in presenza di un governo parlamentare e neppure di un governo presidenziale, che presupporrebbe di norma l'elezione diretta da parte del corpo elettorale. Ci saremmo aspettati da parte di alcuni gruppi della maggioranza una coerenza rispetto al proprio passato che in aula, come abbiamo potuto vedere, non hanno saputo difendere.

Abbiamo l'impressione che il sistema sia stato costruito sulle esperienze maturate negli anni della transizione, 1993-2003, cioè nel decennio in cui il sistema politico ha registrato evoluzioni ma ha subito anche forti involuzioni; diventando precario anche perché tutto è stato rapportato ad un'esigenza di governo, che è giusta, ma che, senza tener conto dell'insieme, ha alterato gli equilibri.

Il secondo comma dell'articolo 92, come riscritto, parla di collegamento della candidatura alla carica di Primo ministro con l'elezione dei componenti della Camera dei deputati. Il collegamento fra candidati e primo ministro maschera l'iniziale diversa formulazione del secondo comma, dove era scritto che si sarebbe dovuta assicurare "la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale".

Non sono riuscito ad avere una spiegazione da parte della maggioranza, e soprattutto dal relatore senatore D'Onofrio, su cosa significhi "collegamento" e in che modo si possa realizzare il collegamento tra il candidato all'elezione a Primo ministro e l'elezione dei deputati. Non è allo stato ipotizzabile una interpretazione diversa da quella di eludere, intanto, la dicitura "pubblicazione del nome"; ma il fatto di doverci trovare sulla scheda il nome del candidato alla presidenza del Consiglio diventa la prova provata di un mutamento di natura del nostro sistema politico.

Passiamo da un sistema parlamentare ad uno presidenzial-governativo, con totale emarginazione del ruolo del Parlamento da subito dopo le elezioni, quando il presidente del

Consiglio sarà chiamato ad illustrare - per mera e cortese conoscenza - il programma che intende realizzare. Il rapporto di fiducia non nasce più in Parlamento, ma direttamente tra il presidente del Consiglio e il corpo elettorale.

Sono stati bocciati tutti gli emendamenti che facevano riferimento ad una legge che potesse stabilire ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Ministri. Un Primo Ministro che volesse nominare alla carica di Ministro una persona inidonea, censurata, magari anche con una fedina penale macchiata non risponderebbe a nessuno: né alla Camera che inizialmente, come nella vigente Costituzione, avrebbe dovuto dargli la fiducia - e invece non è previsto che glie la debba dare -; né nelle fasi successive (sempre alla Camera), perché non è prevista alcuna norma che stabilisca un controllo diretto del Parlamento nei confronti dei Ministri.

Un tempo, sia pure attraverso un'interpretazione data dalle Camere, abbiamo introdotto la sfiducia individuale nei confronti dei Ministri; oggi non c'è più neppure questo, il solo arbitro della compagine governativa è il Primo ministro. Mi sembra eccessivo. Del resto, in commissione Affari costituzionali ho richiamato un disegno di legge da me presentato nel lontano 1994 e riprodotto nelle legislature successive, che riguarda non soltanto la persona del presidente del Consiglio, ma anche quella del Ministro, in tema di incompatibilità. Ho prefigurato un sindacato della Corte Costituzionale.

Come facciamo a ritenere che stiamo operando una mera correzione del sistema, quando quello parlamentare vigente viene completamente abbandonato ipotizzando soltanto una virtuale sfiducia costruttiva, che dovrebbe essere data esclusivamente dagli stessi elementi collegati con l'elezione alla carica di Primo Ministro?

E' palese la volontà di dare vita ad un sistema che sfugga a qualunque controllo parlamentare. La maggioranza diventa prigioniera del Governo, l'opposizione non ha alcuna voce in capitolo, non c'è un organo terzo che possa esaminare casi di conflitto fra un Ministro e l'ordinamento generale dello Stato.

Infatti non è previsto alcun organo terzo che possa far dichiarare decaduto un Ministro nel caso di commissione di gravi reati penali accertati giudiziariamente. Nessuno di fatto può negare la fiducia al Governo, perché nel momento in cui la negasse si andrebbe direttamente allo scioglimento della Camera.

La maggioranza ha avuto timore di affrontare in Aula il problema dell'elezione diretta del Capo del Governo. Avremmo per lo meno fatto chiarezza, soprattutto gli elettori ne avrebbero avuto completa conoscenza. C'è reticenza da parte della maggioranza proprio perché si rifugia nella scappatoia del collegamento, ma questo collegamento si può tradurre solo con l'apposizione sulla scheda del nome del candidato Primo Ministro. Questi diventa arbitro del suo Governo e della sua

silente maggioranza, non può essere di fatto sindacato dalla Camera e non può essere neppure sfiduciato un Ministro che si rendesse indegno di esercitare quel ruolo. La stessa ipotizzata mozione di sfiducia nei termini in cui è disciplinata è praticamente vanificata.

Quello che sta emergendo è un sistema che affida il suo leit-motiva alla sola stabilità di Governo, che è uno dei requisiti, ma non il solo. Una maggioranza parlamentare può formarsi attraverso vari sistemi elettorali. Il Parlamento, che oggi è il luogo del confronto politico, con l'assetto che si configura viene emarginato su questioni essenziali come la legittimazione dell'investitura ed il concorso nella definizione del programma. L'investitura popolare diretta risolve il problema di chi deve governare, ma priva la Camera del suo ruolo effettivo di rappresentanza.

Il Primo Ministro diventa, con questa norma, Capo assoluto, svincolato da qualunque regola e insofferente anche alla dialettica interna. Le norme che riguardano l'Esecutivo esaltano il ruolo del Presidente del Consiglio e mettono a tacere ogni forma di dialettica interna. Si è detto più volte che il Primo Ministro deve potere utilizzare un ruolo di dissuasione tale che, minacciando lo scioglimento delle Camere, può ridurre al silenzio parti riottose della sua stessa maggioranza.

Abbiamo altre esperienze in ambito occidentale, mentre la norma al nostro esame si piega ad esigenze interne e non tiene conto della evoluzione che il sistema ha fatto registrare a partire dalle elezioni politiche del 1994. In Senato, nel 1994, mancava la maggioranza per varare il Governo Berlusconi; vi furono prese di posizioni, potrei fare i nomi, ma che importanza può avere ricordare che ai fini della formazione della maggioranza si pescò nei gruppi di opposizione, soprattutto nel gruppo parlamentare uscito sconfitto dalle elezioni e che allora ebbi l'onore di rappresentare?

Perché, però, non ricordare lo spostamento di parlamentari che nel 1994 andò a irrobustire le file della maggioranza *in fieri*, a cominciare dal ministro del Tesoro? Noi - sia chiaro - vogliamo combattere tutte le posizioni oscillanti e ribaltoniste, ma ciò può avvenire in tanti modi. In Germania, dove opera un sistema che in cinquant'anni ha annoverato appena sette cancellieri, sono state votate soltanto due sfiducie costruttive, una volta a favore dei socialdemocratici e altra volta a favore dei democratici cristiani. In Germania - non in terre lontane - poco dopo la sfiducia costruttiva si è va alle elezioni, perché è giusto verificare se il cambio di maggioranza gode anche del consenso popolare.

La stabilità del sistema politico si può ottenere, ad esempio, con clausole di sbarramento, lasciando in vita il sistema proporzionale. Vi è una inconsapevole acquiescenza rispetto al decantato bipolarismo: chi ha mai stabilito che il corpo elettorale debba sempre scegliere tra due schieramenti? Possiamo averne anche un terzo, un quarto. Se in Inghilterra si avesse una lievitazione di consensi a favore dei liberali, anche quel bipartitismo, reputato perfetto, potrebbe diventare tripartitismo, si potrebbe tornare agli anni Trenta e si potrebbe avere bisogno, per formare

una maggioranza, di coalizioni. Con questi rilievi vorrei solo ribadire che è stato costruito un edificio intorno ad interessi contingenti: il nostro è un sistema alterato, con bipolarismi non sempre spontanei, a volte di convenienza meramente elettorale.

Da parte della maggioranza si sostiene che su questo punto è stata concessa qualcosa anche all'opposizione. Il collegamento dei candidati al candidato alla carica di Primo Ministro, o è organico o non lo è. Noi avevamo proposto che si depositassero e si rendessero pubblici il programma, il simbolo e il candidato alla carica di Presidente del Consiglio. Si è deciso di togliere il nome dalla scheda, ma questo tornerà necessariamente in occasione della disciplina elettorale, quando, cioè, bisognerà realizzare quel collegamento peraltro stabilito in una norma costituzionale. Abbiamo, da una parte, un premier assoluto e, dall'altra, una Camera indebolita nel suo ruolo: chi potrà mai ipotizzare una diversità di posizione dei parlamentari di maggioranza, quando si dovesse votare per la sfiducia costruttiva? Basterebbero dieci, venti, trenta deputati del partito del Primo Ministro che non votassero la sfiducia; il Primo Ministro, di norma, ha un suo movimento politico che può giocare per impedire che si formi una maggioranza per eleggere un diverso Primo Ministro.

Insomma, con questo articolo operiamo una svolta di carattere istituzionale, che segna la fine della natura parlamentare del nostro sistema politico e l'introduzione di un ibrido, qual è il Premier assoluto, che non è né il Presidente degli Stati Uniti, né il Primo Ministro d'Inghilterra; qualcosa di ibrido, come dicevo, che sarà pagato duramente dal sistema politico italiano.

Avevamo bisogno di ribadire tra governo e Parlamento un rapporto dialettico, abbiamo ottenuto, invece, una Camera prigioniera del Primo Ministro, alla mercé del Primo Ministro, che può essere mandata alle elezioni tutte le volte che il Capo del Governo valuti opportuno il ricorso anticipato alle urne.

Questo sistema privilegia soltanto l'onnipotenza del Capo del Governo. Che bella dittatura del primo ministro stiamo costruendo!