



IL PREMIERATO ASSOLUTO

Relazione di Leopoldo ELIA
al Seminario ASTRID sul progetto governativo di riforma della
Seconda Parte della Costituzione
Roma, lunedì 22 settembre 2003

Per esprimere un giudizio meno ipotetico sulle proposte governative in tema di riforme costituzionali abbiamo aspettato di ricevere il testo e la relazione che sono stati trasmessi, per un primo confronto, dopo il varo in Consiglio dei Ministri, alla Conferenza Unificata.

Ora che li abbiamo ricevuti (anche stavolta grazie ad Astrid), dobbiamo dire senza pregiudizi che cosa ne pensiamo seguendo due criteri di metodo. Il primo è di carattere temporale, si deve tener conto della situazione odierna e non di quella risalente magari a cinque anni fa (tanti ne sono trascorsi dalla fine della Bicamerale D'Alema). Sembra un criterio ovvio, ma in pratica non lo è, perché alcuni, in nome della coerenza, chiudono gli occhi di fronte alla evoluzione più recente e più significativa dell'ultimo quinquennio. La seconda avvertenza riguarda la necessità di un uso molto cauto ed informato dei precedenti di diritto costituzionale comparato, specie dopo le vicende della legge salvacondotto (più nota come lodo Schifani). L'iter legislativo e l'opinione pubblica furono in tal caso sviati anche da informazioni, rivelatesi false troppo tardi, su un preteso diritto comune degli Stati democratici.

Auspicio anch'io larghe intese, desiderabili sempre in tema di riforme costituzionali, ma non possiamo rinunciare alla critica e al dissenso, quando ci sembrano fondati. Due chiarimenti sul passato: malgrado il voto finale a maggioranza ristretta, non è un precedente autentico di revisione "maggioritaria" la riforma del Titolo V approvata al termine della XIII Legislatura. Infatti il disaccordo verteva su un di più rispetto al testo adottato: e cioè sugli emendamenti della *devolution* presentati dalla opposizione di allora dopo gli accordi con la Lega. Sul resto c'era un accordo che risaliva alla Bicamerale e al voto della Camera nell'aprile 1998, confermato dalla non opposizione della Casa delle Libertà in sede

di referendum ex art. 138 Cost. e dalla ricezione ribadita nell'articolato di oggi. Invece, a mio avviso, dobbiamo fare autocritica sul voto referendario in blocco previsto nelle due leggi costituzionali per le Bicamerali De Mita-Jotti e D'Alema: la eterogeneità della materia era lesiva della libertà dei votanti, come deprecava Dossetti nel 1996. Può darsi che, dati i precedenti, le obiezioni sviluppate da Alessandro Pace su questo punto non impediscano il voto in blocco del disegno di legge governativo su oggetti massimamente eterogenei: può capitarci anche di non essere presi sul serio, ma è comunque necessario creare una *opinio* che possa in futuro accrescere la libertà di chi partecipa al voto referendario scegliendo su singoli disegni distinti per materie omogenee, come era del resto espressamente previsto nel disegno di legge costituzionale Elia-Bassanini presentato alla Camera nel 1994.

Veniamo al merito. Premierato debole o forte? Non è questo il punto, perchè negli articoli-chiave del testo si propone un *premierato assoluto*, che contrasta con il principio cardine del costituzionalismo elaborato in più di due secoli dopo le rivoluzioni di fine settecento: il principio che si oppone alla concentrazione di troppi poteri in un solo titolare di un ufficio pubblico.

In questa proposta il primo ministro italiano, per la convergenza potestativa che si realizza nella sua persona, può essere assimilato soltanto al Presidente della Repubblica francese quando è il leader della maggioranza dell'Assemblea nazionale; e questa figura anche dopo la riforma del quinquennato, è un *unicuum* del panorama costituzionale delle maggiori democrazie parlamentari. Altrettanto unico è lo status del presidente del Consiglio assicurategli dalla legge sulle immunità per le alte cariche dello stato.

Ora si prosegue nella stessa strada garantendogli il monopolio del potere di scioglimento della Camera politica. Eppure il sen. D'Onofrio in un dibattito svoltosi il 16 aprile di quest'anno – dunque non alcuni anni fa – in un cortese colloquio con i senatori Mancino, Fisichella e Bassanini aveva escluso, d'accordo con l'assoluta maggioranza dei costituzionalisti italiani, che si potesse trasferire al livello nazionale la normativa antiribaltone, propria delle leggi sulle Regioni e gli enti locali (e cioè la regola del *simul/simul*). (cfr. l'ultimo numero di *Amministrazione civile* 1-IX-2003)

Le ragioni erano abbastanza evidenti: non solo per l'anelasticità e automatismo del collegamento sfiducia/scioglimento dell'organo collegiale, ma soprattutto per il rilievo costituzionale di leggi nazionali che toccano i diritti fondamentali. Orbene la riforma governativa non si accontenta di estendere la *simul/simul* al rapporto tra Premier e Camera dei Deputati (art. 94, quarto comma), ma aggiunge un potere permanente

del Premier di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere a prescindere da ogni manifestazione di sfiducia (art. 88, primo comma); il premier, secondo la formula dell'art. 115 della Costituzione spagnola, agisce "sotto la sua esclusiva responsabilità". Ma noi sappiamo da sempre che dove è la responsabilità ivi è il potere: dunque è un potere ad esercizio solitario del premier, dotato di effetto automatico (la relazione parla per pudore di "sostanziale automatismo").

Inoltre questo potere è assolutamente monocratico anche per la posizione della questione di governo ad oggetto assolutamente indeterminato, giustamente definita da Amato come una "bomba nucleare" (art. 94, secondo comma, una specie di voto bloccato, che se dà esito negativo, produce l'effetto *simul/simul*): mai è prevista una deliberazione del Consiglio dei Ministri, come in altri ordinamenti, mai un vero intervento di garanzia, con potere di rifiuto, da parte del Capo dello Stato, privato così del mezzo più rilevante per adempiere alla sua funzione di garante costituzionale (art. 87, comma primo). Perfino nella legge fondamentale israeliana del 14 aprile 1992, che introduceva l'elezione diretta del Primo Ministro, lo scioglimento della Knesset, su proposta del premier non sfiduciato, era previsto con l'approvazione del Presidente di Stato; e, *a fortiori*, dopo l'abrogazione di questa legge (7 marzo 2001), si è riaffermato che lo scioglimento del Parlamento può essere attivato dal Premier in accordo con il Capo dello Stato.

Del resto, da sponda non sospetta di nobile conservatorismo, si esprimono rilievi di sicura consistenza. Augusto Barbera (*Corriere della Sera*, 2 settembre u.s.), a proposito del Presidente della Repubblica, osserva: "Inoltre deve mantenere una qualche funzione di garanzia, nel caso la decisione di sciogliere il Parlamento fosse un atto palesemente ingiustificato". Ma come fa il Presidente a garantire, dico io, se il potere è monopolizzato dal Premier? E Stefano Ceccanti (*Il Riformista*, 5 settembre n. 1) aggiunge: "perchè prevedere un automatismo di scioglimento in caso di voto contrario alla priorità del governo o di approvazione della sfiducia?".

In appoggio alla attribuzione del potere di scioglimento al Premier si è soliti citare il modello Westminster. Ma nella monografia di S. Marshall, *Constitutional Conventions* (1984), pagg. 55-56, troviamo scritto a proposito del Premier: "His right is only to advise, not to have, dissolution; since dissolution can in some circumstances be refused". Infatti il primo ministro britannico ha buone chances di ottenere lo scioglimento della Camera dei Comuni, se innanzitutto ha la maggioranza nel partito parlamentare di maggioranza. Dunque, il primo vero contrappeso al potere del Premier consiste nella funzione di controllo che esercita nei suoi confronti proprio il suo gruppo.

E' superfluo citare le dimissioni non infrequenti di primi ministri inglesi posti in minoranza; basta ricordare che Blair si sarebbe dimesso se non avesse mantenuto il consenso del suo partito parlamentare nella vicenda irakena. Ma da noi, con i partiti personali, padronali (partito-azienda) e di clan, controllo non ce n'è, specie sulle questioni che davvero interessano il Primo ministro.

E poi, prescindendo del tutto dal fattore B (anche se i nostri critici ci dipingeranno sempre come ossessionati dalla sua presenza), negli ultimi cinque anni c'è stato un notevolissimo rafforzamento del potere governativo e del Presidente del Consiglio. Con il regolamento Violante, ogni tentativo ostruzionistico è, alla Camera, bloccato *a priori* e i tempi dell'iter legislativo, severamente contingentati, consentono deliberazione su temi gravi anche in tempi brevi, comuni ai maggiori Parlamenti europei. Quanto ai poteri normativi del governo è ormai divenuto costante il ricorso a leggi-delega, che rappresentano autentiche cambiali in bianco.

Può darsi che Michele Salvati, il quale non si stanca di rinfacciarci vecchie prese di posizione in Bicamerale, non si sia accorto di quel che è successo dopo. Ma il catalogo è questo. E siamo tanto poco ossessionati dal cavaliere, che il premierato assoluto non lo vorremmo neppure se fosse Prodi a potersene servire.

Che cosa offriamo per avere un primo ministro tipo Westminster? Certo il potere di proporre al Capo dello Stato la revoca oltre che la nomina dei ministri, al fine di evitare casi Mancuso. Non abbiamo obiezioni di fondo a dare al Premier la nomina e la revoca; anche se ricordiamo che il sacrosanto rifiuto del Presidente Scalfaro ci ha evitato nel 1994 la nomina a ministro della Giustizia dell'avvocato del Presidente del Consiglio.

Per lo scioglimento della Camera si può concordare sul recupero del potere di proposta del vertice dell'esecutivo perduto dopo le vicende del 1993, che col trascorrere del tempo avevano indotto una parte cospicua della dottrina e del ceto politico a ritenere che il potere di scioglimento fosse attribuito esclusivamente al Presidente della Repubblica. Qui il potere di proposta viene esercitato nell'ambito di una potestà condivisa, il cui esercizio è legato al consenso di entrambi i titolari dei due uffici. La decisione del Presidente, che può anche rifiutare la proposta, sarà adottata considerando il risultato elettorale ma anche quanto avvenuto dopo le elezioni specialmente in termini di attuazione del programma. La storia non finisce con *l'election day*.

Peraltro è da apprezzare positivamente la deroga all'automatismo (prevista dall'art. 92, IV comma), secondo cui, in caso di morte, di impedimento permanente, di dimissioni del premier per cause diverse

dalla sfiducia, il Presidente della Repubblica nomina un nuovo primo ministro sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei Deputati. Si evita così la grottesca rigidità dell'art. 126, comma terzo, Cost., che fa discendere lo scioglimento del Consiglio regionale anche dalla morte, dall'impedimento permanente e dalle dimissioni volontarie del Presidente della Giunta.

E' pure apprezzabile il tentativo di identificare gli atti del Presidente della Repubblica di sua esclusiva competenza, escludendo la necessità della loro controfirma da parte del primo ministro o di altri ministri (art. 89, terzo comma).

Da ultimo va considerato che la singolarissima ampiezza del potere di scioglimento del primo ministro corrisponde ad un impianto che già in sede elettorale, con le indicazioni sulla scheda del nome del candidato alla carica e il collegamento con la candidatura nel collegio, tende a risolvere la vita democratica in una democrazia di mera investitura: e il fenomeno si aggraverebbe in regime di proporzionale con premio alla coalizione vincente. Anche qui si dovrebbe fare autocritica essendo sufficiente per far funzionare il modello Westminster rendere noto prima delle elezioni il nome dei *leaders* candidati alla premiership e i loro programmi.

Ho dedicato ai poteri del Primo ministro la maggior parte del mio intervento; e con ciò non è certo esaurito il commento sulla forma di governo delineata nella nuova proposta: ma ho detto quanto basta per mettere in guardia contro i pericoli di una democrazia del capo, che toccherebbe in fine anche la forma di Stato (qualità della democrazia).

Quanto al Senato federale dirò che la eliminazione del rapporto fiduciario col governo costituisce una razionalizzazione del bicameralismo italiano, più volte richiesta anche in dottrina. Senza entrare nel merito del riparto di competenze tra Camera e Senato, mi limito a rilevare che il recupero del bicameralismo procedurale, già previsto nel disegno di legge costituzionale approvato dal Senato nella X legislatura, assume nel testo finale della proposta governativa un carattere spiccatamente maggioritario: perché la richiesta di riesame nella Camera priva di competenza a deliberare deve partire non già da un terzo dei suoi componenti (come è detto ancora nella relazione, non coordinata in questo punto con l'ultimo testo) bensì della maggioranza dei suoi membri (art. 70, comma secondo).

Qui il Senato mi interessa soprattutto per il suo potere di nomina di ben sei giudici costituzionali, prescindendo da una verifica della effettività del suo carattere federale, frequentemente contestato dai giuristi che si sono espressi in questi giorni. Mi preme soltanto di

dichiararmi d'accordo con chi ha ravvisato in questo potere così sovradimensionato lo strumento usato non già per accrescere il tasso di sensibilità autonomistica nella Corte ma piuttosto per incrementarne la politicizzazione (cfr. Bin).

Infatti la questione non riguarda soltanto la funzionalità della Consulta (due sezioni, sezioni unite? contrasti giurisprudenziali?), ma tocca la sua struttura e il suo ruolo nell'ordinamento costituzionale. E' grave alterare il delicato equilibrio raggiunto faticosamente dall'Assemblea costituente per coniugare preparazione giuridica e sensibilità politica – ricordiamo che il progetto della Commissione dei 75 prevedeva che tutti i giudici sarebbero stati nominati dall'Assemblea nazionale (Parlamento in seduta comune: solo l'impegno illuminato di Mortati, Calamandrei, Leone e Perassi riuscì ad evitare il rischio di un peso eccessivo attribuito a scelte di organi o componenti partitici). Tra i sei nominati dal Senato e i tre nominati dalla Camera si arriverebbe a ben nove giudici eletti da un Parlamento di partiti.

Inoltre nella situazione attuale accrescere il tasso di politicizzazione significa accentuare il trasferimento di una dialettica bipolare in seno all'organo di giustizia costituzionale: una sede del tutto impropria. Questo gravissimo pericolo deve essere sventato anche con un forte impegno comune dei costituzionalisti.

Da ultimo non posso tacere il regresso, rispetto ai progetti della Bicamerale D'Alema, della normativa sullo statuto dell'opposizione, che non può certo esaurirsi in un vago rinvio al Regolamento della Camera (art. 64, comma 5). Del resto i disegni di legge sul sistema radiotelevisivo e quello sul conflitto di interessi, già prossimi alla deliberazione finale presso la Camera, sono in decisa contraddizione con un sistema, anche minimale, di garanzia e per l'opposizione e per il pluralismo. Ma su questi temi decisivi continueremo a parlare in altre occasioni.