



## **Assemblea supersolubile e dispotismo del primo ministro**

*di Pietro Ciarlo*

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

L'intento generale del disegno di revisione costituzionale A.S. 2544 è quello di potenziare a dismisura il dominio della maggioranza e in particolare del premier che ne sarebbe il padrone assoluto: per esserne consapevoli basta guardare alla disciplina dello scioglimento anticipato della Camera, crocevia qualificante qualsiasi forma di governo. Naturalmente bisogna interrogarsi sulle motivazioni e le finalità di una scelta tanto estremizzata.

L'articolo 88 del disegno in questione prevede che il Presidente della Repubblica debba decretare lo scioglimento della Camera se il Primo ministro lo richieda. Il Presidente della Repubblica può non emanare il decreto di scioglimento solo ove “venga presentata dalla Camera dei deputati una mozione, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo Primo ministro”. L'articolo 94 dal canto suo prevede che votando a maggioranza assoluta una mozione di sfiducia al Primo ministro lo scioglimento della Camera sia automatico, infine l'articolo 92 dispone che in caso di morte, impedimento permanente o dimissioni volontarie del Primo ministro, il Presidente della Repubblica sciolga la Camera a meno che non venga presentata una mozione anche in questo caso sottoscritta dai deputati della maggioranza secondo le stesse modalità di cui al citato articolo 88.

Si tratta di previsioni per alcuni aspetti bizzarre per altri preoccupanti.

In tutti i manuali di diritto costituzionale c'è scritto che la *mozione* è il mezzo mediante il quale provocare una discussione e un voto dell'assemblea su uno specifico problema. Mi rendo conto che la forza della norma costituzionale è sovraordinata a quella dei manuali, ma anche l'occhio e la logica vogliono la loro parte: viene utilizzato un *nomen juris* da sempre sinonimo di discussione e di votazione, ma nel nostro caso non è contemplata né l'una né l'altra.

A norma dell'articolo 88 è il Primo ministro ad assumere la esclusiva responsabilità dello scioglimento, ma egli non ha neanche l'onere di andare a riferire in Parlamento. In una tale

prospettiva appare un fuor d'opera pretendere una motivazione della mozione, un voto dell'Assemblea, o almeno un dibattito: i Primi ministri alla moda non amano il contraddittorio.

Dunque, nell'ipotesi in discorso, un procedimento delicato come quello dello scioglimento anticipato, che per sua natura segna una fase di sofferenza istituzionale, viene in pratica reso extraparlamentare.

Oggi, lo scioglimento da un punto di vista sostanziale origina dal Parlamento nel senso che elemento dirimente è l'incapacità di esprimere una maggioranza e un governo, mentre il Presidente del consiglio è solo uno dei protagonisti della vicenda. Inoltre, a seconda delle circostanze di fatto, un ruolo più o meno rilevante può essere svolto dai poteri di influenza del Presidente della Repubblica. Viceversa la proposta in discorso prefigura un ruolo meramente notarile per il Presidente della Repubblica, ma soprattutto una posizione assolutamente preponderante del Primo ministro che ha elevate possibilità di determinare lo scioglimento sulla base di valutazioni o interessi del tutto personali, anche prescindendo dagli orientamenti della sua stessa maggioranza. In vero, né il Presidente della Repubblica, ma neanche il Parlamento sarebbero di fatto in grado di opporsi ad un Primo ministro che per sue ragioni avesse deciso di mandare tutti a casa. Infatti, soltanto una maggioranza assoluta composta unicamente da deputati già appartenenti alla maggioranza potrebbe impedire lo scioglimento presentando alla Camera una mozione di fiducia indicante il nuovo primo ministro. Si tratta di maggioranze elevate e di condizioni politiche complesse non facili da costruire nel volgere del termine di dieci giorni previsto dalla norma. Peraltro, sembra di capire che la mozione in discorso non verrebbe sottoposta ad alcun voto parlamentare in quanto l'assunzione in carica del nuovo Primo ministro verrebbe realizzata sulla base della mera sottoscrizione della mozione stessa: anche in questo caso il procedimento si caratterizza per un'inquietante strutturazione extraparlamentare.

Un ulteriore profilo che fa apparire stravagante la disciplina in discorso può essere ravvisato nel riferimento che l'articolo 88 e gli altri dedicati alla forma di governo fanno ai "deputati appartenenti alla maggioranza". La *ratio* della norma è chiara. Si vogliono evitare cambi di maggioranza nel corso della legislatura, ma la sua redazione è assolutamente inadeguata. Il Primo ministro è semplicemente nominato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali e si limita ad illustrare il programma alle Camere, dunque non essendo previsto alcun conferimento di fiducia al momento dell'insediamento non esiste un atto formale cui ricondurre la delimitazione della maggioranza in Parlamento. Perciò l'appartenenza alla maggioranza dovrebbe evincersi esclusivamente dal collegamento elettorale stabilito tra Primo ministro e candidati secondo la previsione del secondo comma dell'articolo 92. Dunque, la delimitazione della maggioranza avverrebbe con esclusivo riferimento ad una fase preparlamentare, cosicché il mandato sembrerebbe

diventare imperativo, essendo esclusa ogni successiva dialettica nella sede più propriamente parlamentare. Tutto ciò anche se la proposta di revisione conferma il divieto di mandato imperativo modificando l'articolo 67 solo aggiungendo che ciascun parlamentare oltre che la Nazione rappresenta anche la Repubblica. Comunque, a parte il senso poco decifrabile di questa modifica e la permanenza del divieto di mandato imperativo, è l'identificazione dei deputati appartenenti alla maggioranza che risulta infinitamente più problematica di quanto evidentemente è sembrato ai redattori del testo.

Un ulteriore indizio della peculiare cultura politica che sostiene questo testo è ravvisabile nel secondo comma dell'articolo 88, dove si ipotizza che la mozione con la quale viene indicato il nome del nuovo Primo ministro deve essere accompagnata dalla dichiarazione di voler continuare nell'attuazione del programma: si tratta di una previsione tra l'ingenuo e il minaccioso. Infatti, è sicuramente ingenuo ritenere che un programma di governo possa rimanere sempre uguale a se stesso nonostante tutto ciò che può accadere nel mondo e in casa nostra, ma d'altra parte una simile visione evidenzia ulteriormente quella concezione iper normativa dell'indirizzo politico che pervade tutto il testo e non può non suscitare apprensione.

Il Primo ministro è eletto direttamente, infatti la nomina da parte del Presidente della Repubblica è un atto dovuto in base ai risultati elettorali e il Primo ministro stesso deve presentarsi alle Camere semplicemente ad esporre il suo programma. Il secondo comma dell'articolo 92 dal canto suo non solo dispone un collegamento necessario tra il candidato Primo ministro e i candidati alla Camera, ma prefigura un premio di maggioranza quando afferma che la "legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro". Il Primo ministro è in sostanza inamovibile per la legislatura e il sistema viene chiuso da uno scioglimento della Camera in pratica disponibile da parte del Primo ministro. Né il presidenzialismo americano, né la forma di governo britannica contemplano una simile concentrazione di potere nelle mani dell'esecutivo, o per dir meglio di una carica monocratica, di un uomo solo.

Si conferma quanto detto all'inizio: l'ispirazione complessiva della proposta appare volta al conferimento al Primo ministro di un potere privo di qualsiasi bilanciamento efficace, praticamente illimitato. Viceversa l'essenza del costituzionalismo è proprio il bilanciamento del potere: questa proposta di revisione è incostituzionale nel senso più profondo del termine. Essa, infatti, contrasta con lo scopo stesso del costituzionalismo: limitare e bilanciare il potere.

La domanda sul come sia possibile che dopo mezzo secolo di Repubblica, costituzione e democrazia in Italia possano avere luogo impostazioni di questo tipo è angosciante.

Credo che purtroppo in questa fase della nostra storia vadano sommandosi una serie di fattori che interagendo tra di loro formano una miscela davvero minacciosa. Innanzitutto un iperdecisionismo senza freni che, estraneo alla cultura della democrazia, percepisce ogni bilanciamento come un impaccio, si è saldato con la radicata tendenza a considerare la sfera pubblica come l'arena meglio votata all'opportunismo. Potere arrogante e servilismo diffuso uniti in un patto populistico danno l'assalto al costituzionalismo. Non possiamo non chiederci cosa accadrà domani.

In un sistema privo di bilanciamenti la legge e la riserva di legge da istituti di garanzia si trasformano nel braccio armato del complesso capo del governo-maggioranza per colpire le garanzie dei diritti. Qui forse, al di là di notazioni ascrivibili alla psicologia politica, si palesa il vero obiettivo finale e materiale di questa devastazione del costituzionalismo: l'abbattimento dei diritti. La riduzione se non l'azzeramento del pluralismo nei diritti civili, in specie in quelli riferibili all'informazione, si potrebbe accompagnare alla compressione della funzione redistributiva dei diritti sociali e all'abbandono della progressività del sistema fiscale.

La legislazione ordinaria in preparazione o di recente adottata è chiaramente indirizzata in tal senso. Ormai già siamo in presenza di un forte deperimento del bilanciamento dei poteri e all'affermazione di una sorta di integralismo di maggioranza. Ma questo è l'esatto contrario del vivificante spirito dell'alternanza. In una democrazia ben organizzata intorno alla possibilità che le parti politiche si alternino al governo c'è bisogno di una maggioranza tollerante, capace di ragionevoli composizioni delle sue ragioni con quelle degli altri, e di un'opposizione paziente, in grado di attendere il momento per rigiocare la partita elettorale. La proposta di revisione costituzionale che stiamo analizzando è l'esatto contrario di tutto ciò. Essa abbassando i livelli di bilanciamento, costruendo il comando di un uomo solo, nega i presupposti della democrazia dell'alternanza. Chi la propone sembra pensare che l'eletto sia destinato a governare per sempre e incarni necessariamente il migliore dei governi possibili.