

## Incrementare i poteri del Presidente del Consiglio? Perché no

*Gianni Ferrara*

1. L'affermazione dell'onorevole Berlusconi sulla insufficienza dei poteri che gli spettano come Presidente del Consiglio a fronte di quelli che, a suo dire, sarebbero attribuiti ai suoi colleghi europei è infondata e non ha precedenti.

La storia della Repubblica ha attraversato fasi alte, complesse, ardue, anche oscure. Ma, in quelle stagioni, nessuno dei predecessori di Berlusconi ha mai lamentato la mancanza degli strumenti istituzionali necessari per lo svolgimento dei compiti di governo. Non di certo di fronte alla necessità della Ricostruzione all'indomani della Liberazione del territorio nazionale e dell'avvio, pur non lineare, ma stentato, tormentato e contestato della democrazia repubblicana, allo scoppio della guerra fredda e nel suo corso pur aspro. Né quando si trattò di guidare il processo, dai costi sociali altissimi, che portò l'Italia nel club dei Paesi più industrializzati del mondo. E neanche nel perseguire, a tappe successive, l'obiettivo, tragicamente interrotto, dell'estensione della base sociale della democrazia con l'inclusione di tutte le espressioni politiche delle masse lavoratrici tra le forze di governo. Neppure quando si trattò di sventare l'avventurismo di governi sostenuti col voto della destra neofascista o tentativi golpisti covati al vertice dello stato o gli attacchi durissimi del terrorismo di vario colore. Si mirava comunque ad obiettivi di grandissima portata, si dispiegavano nobilissime e delicatissime strategie politiche, ma dirigendo governi che erano di coalizioni multipartitiche, composti da forze diverse ed anche distanti e rispondenti quindi ad interessi politici complessi e concorrenti che implicavano mediazioni e coordinamenti di esigenze programmatiche diversamente sentite quanto ad intensità e ad estensione.

L'affermazione di Berlusconi interviene, invece, a regime elettorale maggioritario instauratosi e consolidatosi e, per di più, esaltato e percepito come produttore di una sorta di "investitura popolare" del Presidente del Consiglio. Che si tratti di investitura è discutibile, che sia popolare è da rifiutare non potendosi identificare nel popolo una sua parte occasionalmente maggioritaria nel voto, quindi non comprensiva neanche della metà più uno degli aventi diritto al voto. Certo è, invece, che la figura del Presidente del Consiglio si è enormemente rafforzata politicamente perché divenuta coincidente con la leadership, non soltanto della coalizione maggioritaria ma del maggior partito che la compone ed in un quadro tendenzialmente centripeto del sistema politico complessivo. Paradossalmente è questo rafforzamento del Presidente del Consiglio che imporrebbe di riequilibrare il rapporto dialettico che è alla base della forma di governo, compensando, in termini di potere, l'altro termine del rapporto, cioè il Parlamento. Si tende invece ad

obiettivi opposti. La distorsione degli istituti di diritto costituzionale che da almeno venti anni segna la dinamica istituzionale italiana non si arresta.

Come altro si può spiegare, infatti, l'insistenza sull'esigenza di munire il Presidente del Consiglio di maggiori poteri di quelli che il sistema politico, come modificato, gli ha già conferito? E quali?

2. Nessuno dei colleghi che l'onorevole Berlusconi incontra nelle sedi dell'UE ed in quelle internazionali può avergli confidato che l'ordinamento costituzionale del proprio Paese gli attribuisce poteri ulteriori rispetto a quelli di cui dispone. In nessuno dei Paesi retti da forme di governo parlamentare, più o meno razionalizzato, il Presidente del Consiglio può esercitare un potere normativo dotato di forza di legge. Né da costituzionalista o da politologo, degno di questo nome, è stata formulata una proposta di tal genere. Per una ragione dalla forza irresistibile: l'attribuzione ad un Presidente del Consiglio della titolarità del potere normativo primario violerebbe clamorosamente il principio della separazione dei poteri, che è uno dei due fondamenti dello stato costituzionale. Tanto più che, proprio nei sistemi parlamentari, l'influenza del governo sulla legislazione è enorme, per la congiunzione tra rapporto di fiducia e iniziativa legislativa del governo. Schmitt, come è noto, ne aveva dedotto inquietanti conseguenze sulla rigorosa coerenza di tali forme di governo con il principio della divisione dei poteri negli stati legislativi-parlamentari. Ma non perché in tali ordinamenti potesse mai spettare al governo o al premier un potere normativo di tale rilevanza. Ma solo perché la forma di governo parlamentare implicando la coordinazione dell'azione di governo con la produzione legislativa favorisce il reciproco influsso delle linee di indirizzo dei governi sui rispettivi parlamenti e di questi sui governi. D'altra parte, l'ineffettibile spettanza della legislazione alla rappresentanza della Nazione è *conditio sine qua non* per la legittimazione democratica degli stati che hanno scelto tale sistema di governo.

È evidentemente proprio la necessità della deliberazione parlamentare per assicurare validità ad ogni atto legislativo che infastidisce il Presidente del Consiglio. Ed è molto probabile che egli voglia trarre le estreme conseguenze dalla legge elettorale per le due Camere del Parlamento che ha voluto e che intende conservare e magari aggravare. La legge che, appunto, consente al *leader* della maggioranza parlamentare che diventa Presidente del Consiglio di disporre in Parlamento di *figuranti* – come li chiama egli stesso. *Figuranti* di una entità, qualità, potestà, ignota alla dottrina costituzionalista e non pronunziabile apertamente. Ad essi di certo, non si addice più la qualifica di rappresentanti della nazione. Perché lo *status* di parlamentari non lo devono alla scelta degli elettori ma alla loro collocazione nelle liste dei candidati al Parlamento, collocazione decisa dal *leader* che, se di maggioranza, si identifica nel *premier*.

È da supporre che sia tale derivazione della carica di membro di una delle Camere, con il corrispondente ridimensionamento dello stesso Parlamento, - a tacer altre manomissioni delle attribuzioni parlamentari – a indurre l'onorevole Berlusconi a trarre conseguenze istituzionali coerentemente distorsive. Una di queste è stata già esplicitata. È quella per cui i deputati e i senatori, dopo aver assolto ai compiti di addetti del premier o del leader di opposizione alle più minute attività parlamentari, dovrebbero restituire al rispettivo ...

dante causa o ad un suo sostituto, il potere di votare. Tale misura renderebbe irrilevanti le assenze dalle sedute nei giorni di votazione, l'eventuale dissenso sui contenuti delle proposte del governo, l'improbabile ma pur possibile consenso alle proposte dell'opposizione, oltre che le lungaggini delle discussioni, nelle votazioni, nell'esame degli emendamenti. L'altra conseguenza che l'onorevole Berlusconi potrebbe trarre dalla menomazione delle istituzioni parlamentari è forse quella dell'attribuzione al Presidente del consiglio di una parte della potestà normativa del parlamento, su materie od in circostanza che reclamino l'esercizio in via di prerogativa del potere normativo primario dell'unico beneficiario dell'investitura nella carica di capo del governo, primo ministro eccetera. Innovazioni di tal tipo potrebbero però sollecitare immediatamente e motivatamente iniziative dell'Unione europea volte a porre l'Italia sotto osservazione, come fu disposto nei confronti dell'Austria nel caso Heider.

3. La considerazioni che precedono derivano dalla incongruenza delle dichiarazioni dell'onorevole Berlusconi rispetto alla posizione attuale del Presidente del Consiglio nel nostro sistema confrontata con quella costituzionalmente prescritta per tale carica nelle altre democrazie parlamentari. È molto probabile che lo stesso Presidente del consiglio sia stato edotto sulla assoluta inesistenza di poteri normativi primari negli ambiti delle attribuzioni dei suoi colleghi e sembra infatti che si orienti ad ottenere modifiche dei regolamenti parlamentari da cui trarre incrementi diretti od indiretti della sua posizione nel quadro delle relazioni tra i poteri centrali dello stato. Per la verità, detti regolamenti sono già stati scarnificati negli ultimi tempi, al punto da seppellire, ad esempio, uno degli istituti classici e nobili del parlamentarismo, l'ostruzionismo. Ma evidentemente non basta. E ritorna ancora una volta in discussione la necessità di assicurare tempi certi dell'iter dei progetti di legge che il governo ritiene di particolare urgenza. Non credo che si possa ragionevolmente negare l'esigenza istituzionale che un determinato indirizzo politico, condiviso dalla maggioranza parlamentare, possa essere perseguito in via legislativa in tempi ragionevoli. *Nulla quaestio*, quindi, per l'inclusione nei regolamenti parlamentari della previsione di corsie preferenziali per i progetti di legge che abbiano tale carattere. Solo che dette previsioni sono già contenute nei regolamenti delle due Camere. La partecipazione del Governo alle riunioni dei presidenti dei gruppi parlamentari convocate per decidere temi e tempi della programmazione dei lavori è da tempo garantita. Si vuole disciplinare in modo più stringente la programmazione dei lavori? Lo si può benissimo. A condizione che la risorsa tempo, oggetto della programmazione dei lavori, sia distribuita tra i gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione proporzionalmente alla loro consistenza. E deve essere riconosciuta come risorsa propria e inalienabile del Parlamento, non appropriabile dal Governo che, ovviamente, ne potrà disporre per il tramite dei gruppi di maggioranza. Altra indefettibile condizione della riforma dei regolamenti è naturalmente il rispetto indefettibile di quanto prescrivono le norme costituzionali sul procedimento di formazione della leggi, e per essere chiari, garantendo, per esempio, che l'espressione "procedimenti abbreviati" del secondo comma dell'art. 72 Cost. non significhi eliminare qualche fase del procedimento ordinario o ridurre a qualche giornata l'iter complessivo, o

sopprimere il diritto-potere di intervento e/o di emendamento dei membri dell'Assemblea e/o di Commissione.

4. Qualsiasi regolazione dei procedimenti parlamentari, diretti magari ad adeguarli alle esigenze del bipolarismo, dovrebbe però comportare un riequilibrio complessivo, tale cioè da garantire ambedue i termini della dialettica Parlamento-Governo. Alla accelerazione del procedimento di formazione delle leggi di indirizzo di prioritaria rilevanza, dovrebbe corrispondere un più rigoroso uso della decretazione di urgenza.

Il testo dell'articolo 77 della Costituzione, il cui significato è stato dilatato al di là di ogni estremismo filo-governativo, andrebbe riportato ad un significato decente, quello che imponesse il carattere provvedimentale del suo contenuto e implicasse il controllo della esistenza dei requisiti di necessità ed urgenza da parte del Presidente della Repubblica. La responsabilità del governo nel deliberarlo attiene, infatti, al suo contenuto, sempre che non stravolga principi fondamentali e norme indefettibili dell'ordinamento, ma non può estendersi, in via esclusiva, alla emersione della straordinaria necessità ed urgenza. Se detta responsabilità comprendesse lo stravolgimento di quei principi e di quelle regole, non si spiegherebbe l'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di emanazione. Potere questo che è previsto, conformato ed attribuito, quindi "costituito" in base, in coerenza ed ai fini della dinamica ordinamentale come costituzionalmente determinata. Potere che è esattamente quello che può, esso solo, munire di forza di legge i provvedimenti governativi previsti all'articolo 77 Cost.. Provvedimenti che intanto possono pretendere tanta forza in quanto ricorrano casi straordinari e se risultino effettivamente necessari ed urgenti a chi dispone del potere di munirli di tale forza.

D'altra parte, per le ipotesi di stravolgimento, non risulterebbe adeguato il *bill* di indennità al governo conferito con legge ordinaria, stante la rilevanza sconvolgente dell'atto, privo di legittimazione originaria e produttivo di effetti irreversibili sulla tenuta dell'ordinamento alla stregua della legittimità costituzionale su cui si fonda.

La distorsione del decreto legge a ... ordinario strumento di produzione legislativa si aggrava poi fino a raddoppiarsi combinandosi con la posizione della questione di fiducia su tali atti. Che si tratti di una tecnica risalente di pressione sulla propria maggioranza da parte dei Governi che si sono via via succeduti, non ne attenua la illogicità manifesta né la contraddittorietà eclatante con l'attribuzione al solo Parlamento ex art. 70 della Costituzione della funzione legislativa e configurando il decreto legge come atto provvedimentale e solo provvedimentale. In sede di revisione dei Regolamenti delle due Camere, andrebbe finalmente sancita la preclusione al Governo di porre la questione di fiducia in sede di discussione e deliberazione dei decreti legge.

5. Se quanto a funzione normativa primaria è da escludere che il Presidente del Consiglio abbia fondatamente a pretendere alcunché di rilevante, secondo i principi del costituzionalismo e secondo le linee identificanti il modello della forma parlamentare di governo, c'è da domandarsi se qualcosa ha da pretendere, invece, in ordine non alle funzioni del Parlamento, ma all'organo stesso, o anche nei confronti del terzo pilastro della triade suprema dell'ordinamento repubblicano, il Presidente della Repubblica. La domanda

è motivata a causa di una dichiarazione del vicepresidente del gruppo parlamentare di maggioranza al Senato. Interrogato da un giornalista il senatore Quagliariello ebbe a dire che l'intento dell'onorevole Berlusconi è quello di modellare la figura del Presidente del Consiglio italiano su quella del premier del Regno Unito quanto a scioglimento anticipato della Camera dei comuni.

Il mistero della pretesa dell'onorevole Berlusconi non sarebbe, quindi, un arcano. Ma un errore, sì. Il fascino delle istituzioni d'oltre Manica, si sa, è enorme, così come di quegli usi, costumi, comportamenti, stoffe, scarpe, cravatte. Se è ormai agevole importare stoffe, scarpe e cravatte inglesi o scozzesi, assumerne gli usi e costumi è più impegnativo, ma quanto ad istituzioni da importare sarebbe consigliabile averne un'informazione più dettagliata. Il *Premier* del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord non detiene affatto il potere di scioglimento anticipato dei Comuni, così come non lo detiene nessun presidente del consiglio d'Europa (esclusa la Svezia, ove è attribuito al consiglio dei ministri in base all'accordo di Torkov col quale il partito socialdemocratico accettò che restasse la monarchia a condizione che fosse privata di ogni potere politico). In ogni altro Stato a regime parlamentare il potere di scioglimento spetta al Capo dello stato. In Inghilterra è infatti è sempre spettato ed ancora spetta alla Corona. Certo, se il *Premier* in carica chiede alla Regina di sciogliere i Comuni, è quanto mai prevedibile che la Regina glielo conceda. Glielo concede perché è il *leader* della maggioranza parlamentare, del partito della maggioranza parlamentare. In quanto e fino a quanto lo è. Lo scioglimento, in quello ordinamento, si è trasformato in auto-scioglimento... della maggioranza. Il potere reale si è come prolungato fino a comprendere, ad associare una parte, quella maggioritaria, dello stesso destinatario dello scioglimento. Senza però distaccarsi da chi lo ha sempre avuto. Per una ragione semplicissima. Intanto il *Premier* può chiedere ed ottenere lo scioglimento in quanto è ed è rimasto *leader* della maggioranza. Qualora non lo fosse più, non otterrebbe certo lo scioglimento dei Comuni, perché a chiederlo sarebbe chi, revocato dalla carica di *leader* e di *premier* dal suo partito, non è più legittimato a farlo, e concederlo contrasterebbe con la configurazione che è venuta a stabilirsi sulla funzione dello scioglimento, *rectius*: sulla convenzione instauratasi a favore della maggioranza parlamentare e del suo *leader* effettivo. La titolarità del potere di scioglimento in testa al Capo dello stato svolge quindi una funzione di garanzia. Anche se solo a fronte di una eventuale pretesa di *Premier* delegittimato perché revocato come *leader*, a favore quindi di una sola delle due parti del sistema politico, quella corrispondente alla maggioranza parlamentare. Che può usarlo e lo usa nel suo esclusivo interesse politico, cioè contro l'opposizione. Si tratta sicuramente di un "un premio superlegale al possesso legale del potere legale ed alla conquista della maggioranza" (Schmitt). Nell'ordinamento inglese è ritenuto ammissibile perché l'alternanza al potere delle due parti che compongono il sistema politico fa in modo che le suddette parti se lo distribuiscano credibilmente, vola a volta, questo "plusvalore politico addizionale che si aggiunge al potere meramente normativistico legale".

Può essere importato in Italia un siffatto potere di scioglimento? La risposta è data dalle seguenti constatazioni tanto evidenti, quanto irrefutabili. Il potere di scioglimento non sarebbe riferibile ad una maggioranza parlamentare credibilmente rappresentativa come lo è, pur con le distorsioni derivanti dal *plurality*, quella della Camera dei comuni. Il

grado di rappresentatività della maggioranza parlamentare in Italia è immaginabile solo come ricasco della scelta operata all'atto delle elezioni politiche, ridotte ormai ad acclamazione, mediante scheda, del Capo (della maggioranza, del governo, eccetera). La rappresentanza parlamentare, quindi, è nulla. Il potere di scioglimento sarebbe intestato, quindi, al suddetto Capo, all'Eletto, come tale, e potrebbe essere esercitato a sua discrezione esclusiva, personale, secondo la sua valutazione dell'interesse pubblico, privato o commisto.

Sarebbe intestato detto potere a chi, per la concentrazione della proprietà dei media nella sua persona, provoca, con la sepoltura del pluralismo dell'informazione, dell'opinione pubblica e quanto altro, il declassamento dell'Italia a Paese *party free* dall'organizzazione non governativa Freedom House.

In un contesto che si caratterizza poi per un conflitto di interessi impersonato proprio da uno dei possibili intestatari di tale potere di scioglimento, quello che ne reclama l'adozione nell'ordinamento italiano. E che, se ne potesse disporre, ne disporrebbe già ora, contando sul consenso che ritiene di godere, per due obiettivi, di pari ed enorme perversità. Quello di precostituire il corpo elettorale che dovrà eleggere il futuro Presidente della Repubblica. Quello di legittimare le due Camere del Parlamento reiterandone la composizione politica al fine di proseguire nel disegno di stravolgimento della Costituzione della Repubblica.