



Un uomo solo al comando. La forma di governo a-parlamentare nel disegno di legge di revisione della parte II della Carta Costituzionale

di Salvatore Prisco

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

1. Chiunque esso sia, chi diverrà - a tenore dell'art. 92, c. I - Primo ministro italiano dopo l'eventuale approvazione del disegno di legge costituzionale (di inusitata iniziativa governativa), che intende sottoporre a revisione l'intera parte II della vigente Carta fondamentale della Repubblica, farà in ogni caso bene a rivolgere un grato - e non più invidioso - pensiero al sindaco di Cernobbio. Persona fisica, organo monocratico e assieme figura retorica, come la casalinga di Voghera di un noto film di Nanni Moretti o come la cuoca di Lenin, quel primo cittadino è invero stato l'ispiratore o almeno il modello per antonomasia della riforma, a detta del Presidente del Senato Marcello Pera (*La riforma costituzionale al via del Senato*, discorso al convegno della Confcommercio e dello studio Ambrosetti, Cernobbio, 27. 3. 2004, all'url www.astridonline.it).

Il d.d.l.cost. (A.S., XIV, 2544) si avvia a concludere, nell'intenzione dei suoi sostenitori, l'eterna transizione italiana, facendo appunto in modo di tornare - come in una mano del gioco dell'oca - lì dove tutto era incominciato, cioè alla rivoluzione del sistema delle autonomie territoriali nata agli inizi degli anni '90 del secolo scorso. Si realizza infatti, a livello nazionale, un disegno che ricorda alla lontana - ma con forti analogie - l'idea del capo dell'Esecutivo quale “sindaco d'Italia” (ne riconosce infatti una delle due matrici storico-ideali nell’“evoluzione dell’ordinamento in senso fortemente autonomistico” il relatore, sen. D’Onofrio).

2. Il premier è eletto - in pratica - direttamente dal corpo elettorale, assieme ad una maggioranza che gli è necessariamente collegata *ab initio* (ivi, c. II), ma che rimane in tale condizione anche dopo, stretta com'è a lui in un patto di vita o di morte. Egli nomina e revoca i ministri (art. 95, c. I) e *determina* la politica generale del Governo, di cui è responsabile (ivi, c. II). Ogni anno presenta - non è detto dove, forse a “Porta a Porta”: constano precedenti in termini - il rapporto sulla sua attuazione e sullo stato del Paese (art. 94, c. I). Per far avanzare il programma, dispone della

possibilità di stravolgere l'ordine del giorno della Camera dei Deputati, chiedendo che essa “si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo” . Se ciò decide di fare, guai a contraddirlo, o si va tutti a casa (ivi, c. II). Del resto, la Camera dei Deputati viene congedata *tout court* anche se gli vota contro una formale mozione di sfiducia (ivi, c. III), per cui si accettano scommesse su quante volte Montecitorio impugnerà quest'arma con l'intenzione di usarla davvero.

Beninteso, visto che - facendo gli scongiuri - la morte o l'impedimento permanente, accertato nei modi di legge, sono vicende purtroppo possibili nell'ordine degli eventi umani, se questo accade al Primo ministro o se decida lui stesso il proprio suicidio politico e cioè si dimetta *motu proprio*, i deputati vengono graziati. Basterà che, nei quindici giorni successivi, quelli di loro “appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni” trovino a maggioranza assoluta un degno sostituto a loro omogeneo e lo sostengano con un'apposita mozione (art. 92, c. IV) Analogo è il meccanismo (art. 88, cc. I e II), ove la Camera dei Deputati voglia paralizzare il decreto di scioglimento chiesto *ad libitum* dal Primo ministro “che ne assume esclusiva responsabilità”, ma stavolta si va più per le spicce: i deputati di maggioranza hanno solo dieci giorni per trovare tra loro un cavallo vincente (e per battere, *of course*, le resistenze di quelli fra loro che restano fedeli al Premier, in ipotesi dissenziente).

La Costituzione del 1948 aveva consegnato al Paese una bella automobile, ma con un acceleratore debole e freni incisivi. Era quanto ci serviva allora. Ora abbiamo bisogno di un'auto nuova e più potente, ma così c'è il rischio concreto che chi guida vada troppo forte, rispetto a cinture di sicurezza che non tengono e ad un *airbag* che, all'occorrenza, funziona male.

In concreto, fra i possibili contropoteri all'onnipotenza del Premier, non c'è il Presidente della Repubblica. Egli viene eletto da una largamente rappresentativa Assemblea della Repubblica di nuovo conio (art. 83, c. I), ma bastando all'uopo - dal quarto scrutinio in poi - la maggioranza assoluta di quest'organo collegiale; sicché, è potenzialmente “catturabile” dalla maggioranza, come ha giustamente osservato Sartori (*Ma quel premier onnipotente ha bisogno di un contrappeso*, in *Corriere della Sera*, 6.4.2004, che può leggersi anche all'url astridonline.it) e in tale possibile veste non rassicura affatto che nomini “i Presidenti delle autorità indipendenti” e continui a presiedere il Consiglio superiore della Magistratura, scegliendone lui stesso “il Vicepresidente nell'ambito dei suoi componenti” (art. 87, rispettivamente cc. VII e X). È del resto vincolato ad esercitare le sole “funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione” e in particolare perde l'attuale potere di autorizzare la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo, nonché quelli di nomina relativamente libera del Presidente del Consiglio (ed infatti “nomina il

Primo ministro sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei Deputati”: art. 87, c. III) e di scioglimento non rigidamente vincolato della Camera dei Deputati.

C’è invece il Senato, che non è implicato dal circuito fiduciario e non può essere di conseguenza sciolto anticipatamente, ma che è politicamente alternativo alla maggioranza solo nell’ipotesi in cui tale evenienza casuale si dia e in questo caso può allora costringerla ad estenuanti negoziazioni.

Quanto alla Camera dei Deputati, l’opposizione trova in essa (come tale) la garanzia dei propri “diritti in ogni fase dell’attività parlamentare”, nonché di iscrizione all’ordine del giorno, esame e voto assicurati delle proprie proposte e iniziative (art. 64, c. IV), oltreché della presidenza di commissioni non legislative, delle Giunte e degli organismi interni con compiti di ispezione, controllo e garanzia; vede inoltre riconosciuto un ruolo formale al suo “Capo” (ivi, c. V). L’innovazione è interessante, salvo sottolineare che da un lato essa fotografa la presente situazione di funzionalità bipolare del sistema politico e implicitamente suppone l’illegittimità di qualsiasi diversa dinamica sul punto e dall’altro riserva la disciplina concreta di questi aspetti al regolamento parlamentare. Questo non rassicura del tutto: è vero che di tale atto normativo viene elevato rispetto ad oggi il quorum di adozione (“tre quinti dei voti”: art. 64, c. I; si tratta peraltro di quelli “espressi” e non - come avviene oggi - fondando il calcolo della maggioranza assoluta necessaria ovviamente sui “componenti”), ma nel pratico funzionamento il regolamento ha notoriamente applicazione cedevole e il diavolo si nasconde nei particolari.

Circa la maggioranza, poi, è indubbio che le norme sopra ricordate mirino innanzitutto ad intimorirla e forzatamente ricompattarla: sono innanzitutto i possibili transfughi dalle sue fila i destinatari dell’ossessione “antiribaltone”. Eppure, tutta questa parte si pone in contrasto con un principio antico ed ancora una volta accolto nel nuovo testo, benché con la minima variazione resasi necessaria per effetto dell’intervenuto riassetto istituzionale: “Ogni deputato ed ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato” (art. 67).

Così stando le cose, resta fermo il solo possibile contropotere che verrà inevitabilmente a radicarsi nella Corte Costituzionale, altrettanto ineluttabilmente aumentandone l’esposizione “politica”. Per le stesse ragioni che hanno visto l’incremento dei suoi interventi dopo la riforma del titolo V, a seguito dell’improvvida e affrettata eliminazione di ogni controllo su atti ed organi delle autonomie, essa vedrà prevedibilmente esplodere il suo “ruolo” (proprio nel senso tecnico di carico di lavoro e di udienze), alla maniera - diciamo - del Tar del Lazio.

3. Il fatto è che, se il Premier si veste da sindaco d'Italia, non ci si deve meravigliare che la Camera dei Deputati - con qualche tenue possibilità di autodifesa, peraltro prevedibilmente destinata a rimanere scritta sulla carta, perché congegnata per essere in realtà bloccata dalla minaccia di dissoluzione o dalle resistenze dei partigiani del primo ministro uscente - rammenti un consiglio comunale post legge 81/1993, al quale resta cioè da fare poco o nulla. Non si era sempre lamentata, nell'Italia dell'assemblearismo e del proporzionalismo spinto, l'eccessiva omogeneità dei modelli organizzativi delle sue istituzioni, ai varî livelli territoriali? Qui continuiamo, invece, a rimanere dentro una logica di totale uniformità. E poi: è proprio sicuro che sindaco, presidenti di enti territoriali sovracomunali e primo ministro debbano avere gli stessi poteri, come sembra all'attuale presidente del Senato?

L'Italia ha sempre avuto, rispetto alle altre democrazie europee, il problema di aumentare il grado di stabilità e di efficienza dell'esecutivo. Senonché, non è affatto pacifico che - blindando il governo - l'efficienza dell'azione ne consegua automaticamente, come proprio molte esperienze concrete di democrazia locale dimostrano a josa. Tra il primo valore e l'altra c'è tutto intero lo spazio della politica, ma questa non è un'attività che si può svolgere serenamente se chi guida l'auto - per restare nella metafora di prima - ha la possibilità di ricordare continuamente agli altri passeggeri che, volendo, lui può costringerli a scendere e se in giro non si vedono vigili urbani a cui rivolgersi, ove mai il conducente abusasse della sua condizione.

4. Indicare in positivo le linee di una possibile, diversa riforma costituzionale - più rispettosa dei necessari equilibri tra i poteri e della nostra storia nazionale (che non è poco e non è profilo da trascurare), benché attenta anche a riconsiderare le ataviche debolezze mostrate dal sistema e aperta alle giuste esigenze dei nuovi tempi - è compito da riservare ad altra sede.

Solo a mo' di indice dell'agenda, si dovranno però enumerare (fuori della Carta, ma in logica connessione con essa) i temi di una legge sui partiti, delle primarie per le candidature, di una legislazione elettorale nella quale l'esigenza finale di governabilità può benissimo essere recuperata, senza menare scandalo, col doppio turno, di cui il primo proporzionale (a livello locale c'è anche questo).

È poi appena ovvio notare che - se l'intento è quello di impedire all'opposizione parlamentare di impacciare oggi il governo, lasciandole però costruire al cospetto degli elettori l'eventuale alternativa di domani, come dichiara esplicitamente la relazione D'Onofrio - ciò vuol dire che dentro la Legge Fondamentale devono necessariamente trovare posto le linee guida di una

normativa di attuazione che codifichi la parità delle armi comunicative tra i competitori e neutralizzi per quanto possibile l'effetto distortivo, sul processo elettorale, de *l'argent de la démocratie*.

Del resto, è singolare - ma forse freudianamente rivelatrice - l'amnesia che ha portato gli estensori del disegno di revisione, di cui si discute, a trascurare di inserire nel testo il punto di principio dell'incompatibilità tra titolarità di cariche pubbliche *di governo* (interne e comunitarie) e gestione di affari privati (o di altri ruoli politico-istituzionali) interferenti con le prime. Una maggiore attenzione, in merito, è dedicata solo ai giudici costituzionali, anche *ex post facto* (art. 135, cc. IV e VI); per il resto, ci si riporta alla tradizione, riservando alla legge - parlamentare o regionale, a seconda dei casi - la materia delle ineleggibilità e delle incompatibilità, rispettivamente dei parlamentari (art. 65) e dei membri degli esecutivi e dei consigli regionali (art. 122, cc. I e II) e confermando pure la classica incompatibilità dell'ufficio di Presidente della Repubblica con qualunque altra carica (art. 84, c. II). L'intera materia, in verità, andrebbe - in tempi di maggioritario - ripensata, adeguandone e articolandone con maggior cura la disciplina e "guidando" costituzionalmente tale normazione.

Il Capo dello Stato è qui risospinto (quanto alla forma di governo) verso la frontiera dei poteri notarili, salva la prestazione unificante da ultima spiaggia che - sul versante della forma di Stato - il progetto gli addossa, a tutela dell'interesse nazionale, peraltro caricandolo così di un delicato e non opportuno coinvolgimento tutto politico (art. 127, c. II). Proprio come fondamentale contrappeso dell'articolazione federalistica della Repubblica, peraltro, sarebbe invece opportuno mantenergli un ruolo più incisivo, ma di controllo e garanzia di altrui poteri attivi.

Quanto al futuro Senato, si lamenta da alcuni - anche dell'area "riformista" di centrosinistra - la sua prefigurata presenza ipertrofica (e perciò potenzialmente paralizzante dell'indirizzo politico e del programma di governo) nella legislazione, pur non fungendo esso formalmente da Camera politica, giacché - come si ricordava - non fa crisi e non può essere sciolto anticipatamente.

Il nodo, giova ripeterlo, è quello del Primo ministro e dei rapporti endogovernativi e con le Camere. Perciò è appunto decisiva la soluzione di merito che si dà al tipo di premierato da introdurre: i ruoli rispettivi dei due organi qui davvero *aut simul stabunt aut simul cadent*. Se si vuole un Senato effettivamente delle autonomie (che dovrebbero in ogni caso esservi rappresentate non solo in quanto regionali, ma anche almeno come macrocomunali) e che non inceppi la legislazione, non si ha che da rendere meno rigida e "militarizzata" la conduzione del governo e la direzione della maggioranza. Se si mantiene invece il Premier così rafforzato, occorre fissare un argine.

In realtà, rispetterebbe anzitutto assai di più il ruolo di assemblee rappresentative degne di questo nome e formate da componenti tutti di pari dignità la previsione che esse investissero (entrambe)

della fiducia chi fosse prescelto a tale compito dagli elettori e lui solo, potendo egli - perciò - nominare e revocare i ministri.

Va bene anche la sfiducia costruttiva, ma non si vede perché lasciarsi ossessionare dall'angoscia dei cambi di maggioranza, al punto da tarpare le ali al gioco della politica. Al corpo elettorale - ormai del resto avviato, su questo piano, verso una cultura stabilmente bipolare, di confronto tra proposte e coalizioni reciprocamente alternative - non mancherà comunque giudizio *ex post*, ma si eviterebbe intanto di ingessare inutilmente il sistema, nell'ipotesi che esigenze prima non esistenti o non percepite imponessero un tale mutamento in corso d'opera. Qui si avverte invece la preoccupazione non saggia - di cui si diceva anche prima, a proposito della condizione dell'opposizione parlamentare - di iper-razionalizzare tutta la dinamica politica, "fotografandone" una specifica stagione e depotenziando il ruolo delle convenzioni che normalmente la fluidificano. Se un limite evidente ha infatti tutta la costruzione sopra esaminata è quello di sottovalutare il dato di fatto che - come strumento per rispondere con rapidità a domande di governo nuove, rispetto a quelle emerse dal precedente momento elettorale - la forma di governo parlamentare è incomparabilmente più idonea, perché più flessibile, di modelli sperimentati nel complesso bene (come negli U.S.A, ma solo lì) o decisamente male (come in Israele, per il circuito di investitura immediata di un Premier, che in Italia finirebbe in realtà per essere a-parlamentare, anche se - diversamente che a Tel Aviv - egli potrebbe contare su una maggioranza sicura e forzosamente docile) ovvero, peggio ancora, del disordinato *patchwork* di elementi tratti da figurini diversi ed assemblati come i pezzi di un computer di sottomarca, quando si voglia risparmiare sul prezzo.

Con *questo* modo di separare il governo dalla rappresentanza, il rischio forte è di perdere i pregi della seconda, senza far guadagnare autorevolezza ed efficienza al primo.