# Più poteri al *Premier*?

*Antonio Ruggeri*

Più poteri al *Premier*: all'insegna di questo *slogan* (e di altri…) è venuto alla luce il popolo della libertà. Ma, è davvero di questo (o, meglio, *solo* di questo) che abbiamo bisogno?

Così come per il federalismo, quando l'idea è stata per la prima volta lanciata, si è fatto (e si fa) molta confusione attorno a questo disegno, largamente fumoso ed indeterminato o, diciamo pure, oscuro. E così come per il federalismo, a distanza ormai di anni dalla sua originaria "invenzione", ancora oggi si fatica, come si sa, a fare chiarezza circa gli scopi, le forme, gli effetti derivanti dalla sua istituzione.

Dico subito qual è la tesi di fondo nella quale mi riconosco; ed è che, in una società obiettivamente non ancora pacificata, *pleno iure* al proprio interno integrata attorno a principi-valori omnicondivisi e, comunque, fortemente divisa in merito alle risposte concrete da dare a problemi ugualmente concreti, che si toccano con mano in tutta la loro consistenza e gravità, in una società insomma in cui le domande di regolazione normativa in vista dell'appagamento di bisogni elementari largamente diffusi ed intensamente avvertiti è davvero imponente, in cui anzi plurime e reciprocamente confliggenti sono le domande stesse, ebbene v'è necessità di dotare l'apparato governante nel suo insieme di risorse ancora più efficaci di quelle di cui in atto dispone per far fronte a tali bisogni. Un rafforzamento, dunque, che dovrebbe simultaneamente aversi a beneficio degli organi della direzione politica e degli organi di garanzia: come dire, con una pur eccessiva semplificazione, della politica e della Costituzione assieme. Eccessiva, dal momento che gli stessi organi d'indirizzo (ed, anzi proprio essi per primi) dovrebbero considerarsi ed effettivamente porsi quotidianamente al servizio della legge fondamentale della Repubblica. E, tuttavia, se è vero che la politica risente sempre – direi, per vocazione – della tentazione a debordare dalle regole, da *ogni* regola (persino da quelle che essa stessa si dà), ecco che il presidio più saldo della Costituzione è, in primo luogo, demandato non già all'autocontrollo della politica bensì all'eterocontrollo degli organi di garanzia, specie di quelli supremi (Presidente della Repubblica e, soprattutto, Corte costituzionale, ma anche Consiglio superiore della magistratura). La qual cosa, poi, per rendersi concretamente tangibile, più (e prima ancora) che dotare gli organi stessi di nuovi poteri, richiede una significativa correzione dei meccanismi che stanno a base della elezione dei loro membri, rimuovendo senza rimpianti l'ormai palesemente inadeguato *quorum* della maggioranza assoluta (chiaramente, ciò dovrebbe, innanzi tutto, valere, secondo una proposta insistentemente affacciata da una sensibile


Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

dottrina ma fin qui rimasta inascoltata, per le procedure di revisione costituzionale).

Parliamoci con franchezza. Se il motto "più poteri al *Premier*" dovesse (come temo…) significare, ad es., che il controllo del Capo dello Stato sugli atti del Governo (a partire dai decreti-legge) dovrebbe venire meno o essere, come che sia, fortemente ridimensionato e, a conti fatti, svilito, così come è stato senza mezzi termini paventato in occasione della vicenda Englaro, la proposta non sarebbe in alcun modo accettabile. Tutt'all'inverso, a mia opinione, i poteri di garanzia potrebbero (e, forse, dovrebbero) essere resi ancora più efficaci ed incisivi, ad es. sgravando della controfirma gli atti sostanzialmente propri del Capo dello Stato: una soluzione, questa, che a me pare possa essere messa in pratica senza bisogno di innovare alla Carta ma, anzi, recuperando il significato genuino della lettera dell'art. 89, che qualifica obbligatoria la firma ministeriale unicamente per gli atti originati da una "proposta" governativa (maggiori ragguagli sul punto possono, volendo, aversi dal mio *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, nonché in corso di stampa negli *Scritti in onore di L. Carlassare*). Che, poi, si possa discutere, così come si discute, circa la vera natura di alcuni atti, quale lo scioglimento anticipato delle Camere, è un altro discorso; proprio qui, però, si potrebbe fare finalmente chiarezza, nel quadro di un eventuale futuro rifacimento del dettato costituzionale, stabilendo dunque a chi spettano certi poteri, con atto costituzionale d'interpretazione autentica. La soluzione, come si vede, più piana, che sottrae ai rapporti di forza lo scioglimento di taluni nodi istituzionali ad oggi in modo fitto legati, liberando soprattutto gli organi di garanzia (e, segnatamente, il Capo dello Stato) delle ambasce di un quotidiano confronto col Governo che, astraendo dalla congiuntura in atto, rischia di divenire sempre di più impegnativo e sofferto.

In realtà, bisogna far luce su un quadro ad oggi afflitto da non poche contraddizioni, una complessiva opacità e, forse pure, non rimosse riserve mentali, che potrebbero ad arte mascherare i reali intendimenti sottesi a quella o a simili altre proposte.

Luce sugli obiettivi e luce sui mezzi ritenuti idonei al loro conseguimento.

Si ritiene, forse, che oggi i poteri del *Premier* siano inadeguati rispetto a quelli degli altri componenti il Governo e dello stesso Consiglio dei ministri? Che, ad es., sarebbe finalmente ora di prevedere espressamente la (proposta di) revoca dei Ministri recalcitranti rispetto ai poteri di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio, così come si è senza fortuna, ormai da molti decenni, suggerito di fare? (Mi sovviene al riguardo l'amaro ed inconcludente sfogo di Spadolini in occasione della crisi di governo aperta sull'affare *Intersind*). E si ritiene ancora che i poteri del *Premier* risultino squilibrati al cospetto di quelli del Parlamento? Che siano ugualmente sproporzionati a fronte della vistosa "devoluzione" di funzioni operata a beneficio delle Regioni e degli altri enti territoriali? Che siano inadeguati sul versante delle relazioni esterne (in seno alla Comunità internazionale e della Comunità/Unione europea)? Inadeguati, infine, come si diceva, rispetto a quelli


Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

degli organi di garanzia (e, in primo luogo, del Capo dello Stato, al cui controllo si trovino in eccessiva misura soggetti)?

Ebbene, a queste (e ad altre) domande, di tutta evidenza unite da uno stesso filo conduttore, occorre dare risposte persuasive, argomentate, puntuali, non già coprirle col velo di *slogans* stancamente ripetuti e fin troppo abusati.

In realtà, tutto si tiene. Si tiene a livello di apparato, come pure al piano dei rapporti tra l'apparato stesso, considerato nel suo insieme, le forze politiche (e il "sistema" dalle stesse composto), le forze sociali.

Non occorre qui rammentare la magistrale lezione, metodica prima ancora che teorico-ricostruttiva, impartita da quanti (come il compianto Leopoldo Elia) hanno, con dovizia di argomenti, evidenziato le strette, inscindibili implicazioni esistenti tra dinamica politica e dinamica istituzionale. Si tratta di acquisizioni ormai, giustamente, indiscusse. Possiamo, sì, confrontarci sull'analisi dell'esperienza e possiamo, dunque, dividerci circa la connotazione complessiva dell'attuale forma di governo (ammesso che oggi ve ne sia una…) e – non vorrei esser tacciato di voler fare da provocatore – della stessa forma di Stato. Non ha, però, senso alcuno discettare se la qualificazione dell'una e dell'altra "forma" possa in modo appropriato darsi astraendo dal sistema politico (anche qui: ammesso, ma non concesso, che se ne possa dire in termini di "sistema", come cioè di qualcosa di ben definito, connotato da interna armonia e coerenza), il sistema medesimo essendo in realtà ad oggi alla travagliata ed affannosa ricerca di una stabilità ed identità non raggiunte.

Ed allora è chiaro che i poteri del *Premier*, così come di ogni altro organo (d'indirizzo e non), in gran parte dipendono o, come che sia, risentono del contesto politico. Perché non chiamare, dunque, le cose col loro giusto nome? Nell'attuale quadro politico, se le ultime elezioni, anziché vincerle chi le ha vinte, le avesse vinte chi le ha perse, non è forse vero che i poteri del *Premier* sarebbero stati diversi? I due maggiori schieramenti politici, in realtà, non sono speculari, come talora è artificiosamente dichiarato; sono, invece, profondamente diversi, incomparabili, perché la rendita di posizione politica di colui che oggi porta le responsabilità connesse all'ufficio di Presidente del Consiglio non è uguale né simile a quella del *leader*, ormai uscito dignitosamente di scena, dello schieramento contrapposto e neppure di un altro (ad oggi sconosciuto) che dovesse domani prenderne il posto.

Certo, si può agevolmente obiettare che il ragionamento ora fatto prova troppo e che, ad ogni buon conto, non sgrava dell'onere di verificare se i poteri di cui, per Costituzione, dispone il Presidente del Consiglio (o altro organo ancora) siano da considerare adeguati nel senso sopra detto. Tutto vero; eppure, del riferimento al quadro politico, come si avvertiva, non può comunque farsi a meno.

Con questa generale avvertenza, si può passare all'analisi di tipo prettamente istituzionale.

Mi limito, al riguardo, a poche essenziali notazioni, riservandomi di svolgerle altrove con la dovuta estensione.


Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

Sul fronte delle dinamiche della direzione politica, se v'è un organo che ha vitale ed urgente bisogno di essere complessivamente rigenerato, questo è proprio il Parlamento, ancora prima del Governo.

Ha ragione l'attuale Presidente del Consiglio quando lamenta che le procedure parlamentari sono troppo farraginose e nell'insieme inadeguate al governo di una società complessa, quale la nostra. Non è – come si sa – neppure una novità; è, piuttosto, un antico discorso, che torna ciclicamente a farsi, avvolgendosi tuttavia sterilmente in se stesso, senza costrutto alcuno (credo di poter dire, per difettosa capacità di progettazione normativa e, a un tempo, per obiettivi ostacoli politici).

Alle Camere occorre restituire essenzialmente due cose, che sono state loro scippate e che fanno però parte del loro DNA, senza le quali cioè il Parlamento non sarebbe più tale, pur seguitando a portare il nome datogli da una nobile, generosa e plurisecolare tradizione: la funzione legislativa e il controllo politico.

La seconda cosa, più della prima, risente di quei condizionamenti dal sistema politico, di cui si diceva. È chiaro che, se l'opposizione non c'è o non fa (diciamo pure, non sa fare) il proprio mestiere, non c'è riforma (costituzionale, dei regolamenti parlamentari, ecc.) che tenga. E, tuttavia, certe innovazioni di procedura si rendono ormai indilazionabili, secondo quanto si dirà meglio a momenti.

Ma, è soprattutto la prima cosa che va riscoperta, se si ha a cuore il futuro (e il presente…) della istituzione parlamentare, la sua stessa dignità. Quante sono le leggi che si fanno al di fuori di quelle di conversione dei decreti-legge e di delega al Governo? E ancora (e soprattutto) quante di queste leggi non originano da una proposta governativa?

Non occorre dare la risposta, che tutti conosciamo. È francamente sconfortante e persino inquietante il solo pensare a come ormai ci siamo ridotti.

Non vale obiettare che, per effetto del ribaltamento di materie e funzioni operato dalla riforma del Titolo V, c'è bisogno di meno leggi statali; è vero, piuttosto, il contrario. I rapporti tra Stato e Regioni (e così pure altri rapporti ancora, dello Stato con l'Unione europea, dello Stato o delle Regioni con gli enti territoriali minori, ecc.) non si svolgono, tanto secondo modello costituzionale quanto (e soprattutto) secondo esperienza, all'insegna del principio di separazione delle competenze, come invece assai spesso si sente dire anche da accorti e sensibili studiosi. Il modello vincente è l'altro, quello della *integrazione*, nel quale si rispecchia l'intreccio sempre più fitto, inestricabile, tra gli interessi, la cui vera natura non è più solo statale o regionale (o sovranazionale o locale) ma, allo stesso tempo, composita o mista; tant'è che è solo grazie allo sforzo congiunto prodotto da più operatori ed a vari livelli istituzionali che se ne può avere un congruo appagamento, pur alle difficili condizioni di contesto.

Le materie (*rectius*, competenze) "trasversali", quale quella di cui all'art. 117, II c., lett. *m*), sono la più probante testimonianza di questo stato di cose, di questo bisogno di far luogo a "catene" di atti normativi che si avviano al piano


Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

internazionale e sovranazionale e via via a cascata si riproducono in ambito interno, fino ai piani infrastatuali, praticamente per ogni campo materiale.

Dunque, più leggi (e fonti in genere) funzionalmente connesse e convergenti verso scopi comuni a più enti.

Se le cose stanno così, la garanzia più efficacia che gli atti possano risultare complessivamente adeguati agli interessi per la cui regolazione sono adottati è che vengano a formazione in modo "integrato", coniugando armonicamente partecipazione e celerità dei procedimenti e perciò realizzando un concorso, pur vario nelle forme e secondo le circostanze, di più organi e soggetti assieme: per ciò che concerne la formazione delle leggi, dando voce nelle sedi parlamentari al Governo, alle autonomie territoriali, alle autonomie sociali (ancora oggi, stranamente trascurata, in molte occasioni, la partecipazione delle forze più vive ed intraprendenti della società organizzata e ancora più trascurata la "devoluzione" di funzioni ad esse, la sussidiarietà orizzontale risultando non convenientemente sfruttata in tutto il suo formidabile potenziale, praticamente ad ogni livello di esperienza, anche dunque a quelli infrastatuali).

È chiaro che, quanto più dovesse andare a buon fine il proposito di rigenerare il ruolo del Parlamento sul terreno della produzione legislativa, tanto più occorrerebbe ripensare a fondo alle garanzie delle opposizioni. È singolare, francamente stupefacente, la circostanza per cui non pochi vedono invece l'attività legislativa e quella di controllo in termini di inversione proporzionale, di alternativa insomma. Ricordo che, già al momento del varo della riforma del Titolo V e poi in sede di elaborazione dei nuovi statuti regionali, molti ragionavano (e, ancora oggi, ragionano) nel senso che le assemblee elettive dovrebbero dedicarsi, prima (e più ancora) che alla confezione delle leggi, al controllo politico. E si sa che una ricorrente proposta è proprio quella volta a differenziare il ruolo delle Camere, facendo del nuovo Senato (delle Regioni o delle autonomie territoriali che sia) appunto il luogo privilegiato, se non pure quello esclusivo, del sindacato politico.

In disparte, però, ogni considerazione su quest'ultima proposta, in generale tengo qui a dire che legislazione e controllo mi appaiono termini non già irriducibili bensì complementari, se si vuol dare pratico senso alla condizione delle opposizioni (e, direi, della stessa maggioranza…) nei suoi rapporti col Governo, tanto più qualora si dovesse poi far luogo ad un sensibile rafforzamento di quest'ultimo e, ancora di più, in questa scala d'intensità crescente, per il caso che in seno al Governo dovesse essere vieppiù rimarcato il ruolo di direzione politica del *Premier*.

Possiamo, poi, discutere in merito alla ricetta giusta per la cura del malato (sempre che, con uno slancio di ottimismo che, per vero, non so quanto possa dirsi giustificato nell'attuale congiuntura politica, la malattia sia ancora curabile…).

Dubito fortemente, al riguardo, della opportunità, ancora da ultimo ventilata da una sensibile dottrina, di introdurre il ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte delle minoranze parlamentari, ad imitazione di quanto – come si sa – è già stato sperimentato altrove.


Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

Non è di qui discutere con la dovuta attenzione di questa proposta, che tocca un nervo scoperto della giustizia costituzionale e, ancora più a fondo, dell'intera organizzazione costituzionale. Mi limito solo ad osservare che, se per una parte essa può valere a ridurre le zone franche (o d'ombra) della giustizia costituzionale (specie con riguardo a leggi, quali quelle elettorali, cui è comunemente assegnato cruciale rilievo per la conformazione della forma di governo e della stessa forma di Stato), per un'altra parte però spiana la via a gravi inconvenienti, primo su tutti il rischio, incombente, di una sistematica e progressiva delegittimazione politica della Corte, i cui verdetti emessi dietro azione delle opposizioni verrebbero – si può esserne certi – caricati (e sia pure indebitamente caricati) di valenza politica: insomma, una Corte della quale strumentalmente si direbbe che, a turno, si schiera con questo o con quello.

Temo che la nostra fragile democrazia non sia in grado di assorbire polemiche politiche che, a mo' di valanga, potrebbero alla fin fine mettere la Corte in gravi, insuperabili difficoltà. E non vorrei poi che – sempre con effetto-valanga – da qui si traesse quindi il pretesto per riformare la Corte, in struttura e funzioni, snaturandone il ruolo e, a dirla tutta, mettendole il bavaglio.

Prendiamo allora atto, dolorosamente, che il nostro è un sistema politico nel quale gli attori sulla scena non riconoscono gli uni la legittima esistenza degli altri, dominati, come sono, in modo ossessivo dalla dottrina dell'"amico-nemico", portata alle sue più esasperate e deformate rappresentazioni (questa stessa – dico *per incidens* – è la ragione per cui, mentre molti anni addietro mi sono *toto corde* schierato a favore dell'introduzione del *dissent* nei giudizi di costituzionalità, nell'attuale congiuntura politica invece sconsiglio vivamente di far luogo a siffatta, *astrattamente* pregevole, innovazione, quale che sia il mezzo allo scopo necessario: dalla legge costituzionale alla legge ordinaria, alla riforma delle norme integrative, alla stessa creazione per via pretoria).

I confronti con gli altri ordinamenti facciamoli pure, dunque, ma senza dimenticare che il nostro sgraziato sistema politico presenta peculiarità che altrove non si hanno.

Concludendo.

Ogni nuovo tassello nel mosaico delle istituzioni richiede – come si è venuti rapidamente dicendo – di essere forgiato in forme tali da consentirne l'armonica congiunzione con gli altri e l'inserimento di tutti assieme entro la cornice costituzionale, quale fissata nei principi fondamentali della Carta. C'è, sì, bisogno di dotare gli organi di governo di maggiori poteri, allo stesso tempo – come si è fatto notare – in cui devono essere rafforzati organi e strumenti di garanzia. È questa è, ad es., la ragione per cui sconsiglio, senza esitazione alcuna, nel quadro di una futura, complessiva riforma istituzionale (a meno che non si voglia puntare a prendere di peso e trapiantare da noi il modello inglese…), di spostare in capo al Governo (e, per esso, al *Premier*) il potere di scioglimento delle Camere. Non già – sia chiaro – allo scopo di mantenere equilibrate le relazioni con le Camere stesse, quanto di non dotare la maggioranza di turno di un'arma politica micidiale da


Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

mettere in campo contro opposizioni già deboli e che potrebbero ancora di più indebolirsi per effetto di una prova elettorale fatta nel momento di loro maggiore difficoltà. Di contro, va qui pure fugato ogni dubbio (grazie a quella legge costituzionale d'interpretazione autentica, di cui si diceva) a riguardo del fatto che lo scioglimento è potere proprio del Capo dello Stato e che può essere esercitato al ricorrere di certe condizioni (che non sarebbe male fossero quindi espressamente indicate). D'altro canto, come si sa, le garanzie avverso usi arbitrari dello strumento ad ogni buon conto non mancano: da quella, *soft*, del ricorso alla Corte per conflitto interorganico a quella, *hard*, della messa in stato di accusa per attentato alla Costituzione (sempre che – naturalmente – le congiunture la consentano; ma, se non la consentono, è ozioso stare a ragionare della natura dello scioglimento e della titolarità del relativo potere).

L'efficienza è insomma, fuor di dubbio, un valore, da preservare in ogni modo; ma la democrazia e l'intera tavola dei valori costituzionali lo sono ancora di più. Quando si torna a riflettere circa i possibili modi di rifare il tessuto politico-istituzionale che connota la nostra forma di governo, pensiamo in primo luogo alla forma di Stato ed ai valori fondanti la Repubblica ed interroghiamoci, dunque, cosa potrebbe esserne per effetto del mutamento costituzionale. È quello, e solo quello, il punto fermo della progettazione normativa, ciò che ne dà la giustificazione, l'orientamento, il senso.


Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link