

Relazione al Convegno nazionale del M.E.I.C. del 5-6 maggio 2006

di

Piero Alberto Capotosti

La proposta di riforma costituzionale in esame -di cui, in questa sede, tratterò soltanto i profili attinenti al Primo ministro- si inserisce nell'ambito di un ampio processo di revisione costituzionale, che prende sostanzialmente le mosse da dibattiti su alcune riviste giuridiche, sin dagli anni Sessanta. Queste iniziative culturali, dirette prevalentemente al rafforzamento della stabilità e dell'efficienza del Governo, si trasferiscono poi, nel 1982, al livello politico-istituzionale con il c.d. "decalogo Spadolini" e con le proposte discusse nelle Commissioni Affari Costituzionali, ampliando progressivamente la rispettiva prospettiva di riforma nelle Commissioni Bozzi (1983), De Mita-Jotti (1992), e infine nella Commissione Bicamerale di D'Alema (1997).

E' vero che nel frattempo sono state modificate, come è noto, diverse norme costituzionali nonché, nel 2001, il Titolo V, ma i predetti tentativi di riforma organica della Costituzione si sono rivelati sterili per ragioni essenzialmente politiche, anche se diverse tra di loro. Ed infatti, mentre la fine della Bicamerale D'Alema può essere addebitata ad una sorta di ripensamento per una sopravvenuta valutazione negativa di certi aspetti della riforma da parte delle forze politiche di opposizione, viceversa l'improduttività delle precedenti Commissioni deriva da una pluralità di cause: i partiti, almeno fino alla fine degli anni Ottanta, erano ancora relativamente forti; il sistema politico era sostanzialmente stabile ed il quadro internazionale ancora dominato dalle conseguenze della guerra fredda.

Ma il crollo dell'URSS ed i connessi mutamenti indotti dal vanificarsi del fattore "K" ai programmi ed alle scelte del PCI-PDS; l'incidenza di Tangentopoli sull'assetto politico-istituzionale; il conseguente indebolimento del sistema dei partiti fino alla scomparsa di alcuni di essi sono tutti fattori che contribuiscono ad una forte crescita della c.d. "società civile" a scapito della società politica. Tale prevalenza si manifesta soprattutto nell'ambito delle scelte del corpo elettorale -spesso in contrasto con le indicazioni dei partiti- relative in particolare alle clamorose vittorie nei referendum popolari sulla preferenza unica (1991) e sulla legge elettorale proporzionale (1993), nonché con il forte successo della Lega alle elezioni politiche del 1992. Si va infatti consolidando in quel periodo la sensazione diffusa che attraverso lo strumento elettorale -di tipo maggioritario- si possa aprire effettivamente la strada ad una riforma costituzionale che possa sancire il superamento della "democrazia bloccata" e porre le basi per avviare una reale alternativa di governo. Ed infatti Luciano Violante ricorda significativamente, in un suo recente libro, che il nuovo partito PDS-DS in quel contesto si proponeva di andare al governo non più nel quadro di eventuali situazioni di emergenza nazionale, ma attraverso un libero e limpido confronto elettorale.

In realtà la nuova legge maggioritaria induce, di per sé, un certo rafforzamento del premier, ma naturalmente non produce alcun effetto bipartitico sul sistema politico. Anzi si viene determinando una forma di "premierato all'italiana", che, lungi dal determinare vincoli di aggregazione parlamentare propri del modello Westminster, per la mancanza delle necessarie condizioni socio-politiche, produce soltanto frazionamento e proliferazione dei gruppi politici, sovente di tipo "personale" e privi di autentici collegamenti

territoriali, anomale forme di spoil system ed eccessi di mediatizzazione nell'ambito della coalizione di governo.

L'ideologia del maggioritario e del presidenzialismo all'italiana, nonché i riti dell'ingegneria elettorale hanno largamente influito sulla Commissione Bicamerale D'Alema, che peraltro con la sua impreveduta e turbinosa conclusione ha lasciato un'opera incompiuta ma anche, per molti versi, contraddittoria. Si consideri infatti soltanto il fatto che il relatore aveva presentato in Commissione una duplice proposta alternativa: la prima relativa al premierato, in cui si prevedeva un continuum tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare e premier, cui erano riservati forti poteri di indirizzo politico, restando al Presidente della Repubblica una sostanziale funzione notarile; mentre la seconda proposta, che con successive modificazioni risultò prevalente, prevedeva una forma semipresidenziale sul modello francese.

In ogni caso presentava aspetti contraddittori il contesto politico-istituzionale in cui operava la Commissione Bicamerale D'Alema, giacché l'esperienza del quinquennio 1996-2001, con la costituzione di gruppi parlamentari in numero superiore al passato, dimostra come la personalizzazione del potere -ancor più accentuata nel successivo periodo del governo Berlusconi- non riesca a conseguire un'autentica prospettiva programmatica e capacità decisionale, tali da impedire il ritorno dei partiti nei diversi centri di potere, con tutte le negative conseguenze immaginabili. Vero è che il c.d. "Mattarellum" ha radicato la percezione dell'esistenza di una sorta di elezione diretta del premier (anche in ragione di improprie indicazioni di collegamento sulle schede elettorali) e della connessa rilevanza del "governo di legislatura" basato su un generale assetto di tipo non certo bipartitico ma bipolare. Bipolarismo che del resto mantiene anche la vigente legge elettorale- a preponderanza proporzionale-

essenzialmente attraverso il premio di maggioranza ed il collegamento con un candidato premier, nell'ambito di un sistema di selezione della classe parlamentare, che oggi appare di stretta derivazione partitocratica.

Se questo contesto di presidenzialismo all'italiana dimostra che il modello Westminster non può essere esportato per legge, per la insuperabile diversità di condizioni strutturali, sociali e culturali, è evidente che non basta la mera denominazione, nel testo della riforma in esame, di "Primo ministro" ad evocare l'esperienza inglese (potrebbe infatti paradossalmente evocare anche la legge del 1925 sulle attribuzioni del Capo del governo). Così come non bastano il conferimento del potere di "determinare" la politica generale del governo, che può anche evocare le Richtlinien tedesche, o il conferimento del potere di "nomina e revoca" dei ministri, che peraltro oggi, in assenza di una specifica attribuzione, sembra fondarsi su una prassi abbastanza consolidata, come, tra gli altri, dimostrano i recenti casi di dimissioni del ministro Ruggiero e del ministro Tremonti.

La configurazione, nel progetto di riforma in questione, del premier come "primus super pares" incide in modo rilevante sulla collegialità del Governo, poiché, a prescindere da alcuni rapporti con il Parlamento o le Regioni, il Consiglio dei ministri sembra del tutto escluso dalle scelte di politica governativa, soprattutto in ordine all'esercizio del potere di scioglimento anticipato del Parlamento. Ed è proprio intorno a questo decisivo potere, che si misura effettivamente il rapporto tra premier e Presidente della Repubblica; rapporto che -come dice Leopoldo Elia- configura una sorta di "invulnerabilità" del premier stesso durante la legislatura, come accade negli Stati Uniti, dove però, come è noto, la forma di governo presidenziale presenta tra l'altro, una

netta separazione tra i poteri, garantendo, in particolare, l'esclusione di qualsiasi ingerenza del Presidente sul Congresso.

Va invece osservato che questo testo di riforma sembra ispirarsi al principio d'esorcizzare, in ogni modo, il tabù del c.d. "ribaltone". Ma, rilevato che il progetto in esame mantiene sostanzialmente inalterato l'art. 67 Cost., che, come è noto, stabilisce l'esclusione di vincoli di mandato per i membri del Parlamento, desta molte perplessità, per l'intima contraddittorietà, che a questo scopo sia stato adottato un complicatissimo sistema normativo, che non sembra trovare precedenti nell'ambito del diritto costituzionale comparato. I criteri "antiribaltone" previsti sono infatti tali da rendere assolutamente stabili il Primo ministro, ma anche così macchinosi, da renderli, in certi casi, addirittura inapplicabili.

Innanzitutto, si ricorre al principio del "simul stabunt simul cadent" in riferimento all'approvazione di una mozione di sfiducia secca (art. 94, terzo comma). Si tratta di un principio già previsto, oltre che per gli enti locali, anche dall'art. 126, ultimo comma, della Costituzione in riferimento alle Regioni. A prescindere dal fatto che, in dottrina, si dubita che questo sistema rientri ancora, per la sua assoluta rigidità, nell'ambito delle forme di governo parlamentare, qualificandosi, semmai, come forma "neoparlamentare", c'è da osservare che altro è il rapporto Giunta-Consiglio rispetto a quello Governo-Parlamento, che avendo l'onere di determinare la politica nazionale deve potersi giovare di moduli meno rigidi. E non contribuisce certamente ad una congrua dialettica tra Governo e Parlamento il fatto che il Primo ministro possa, anche su proposte di legge particolarmente delicate e complesse, porre la questione di fiducia, con conseguente, in caso di voto contrario, pressoché automatico scioglimento della Camera, fatta salva l'ipotesi, chiaramente straordinaria, della sostituzione con

altro esponente dello stesso schieramento per continuare nell'attuazione del programma di governo, previa presentazione di una "mozione costruttiva" con "votazione per appello nominale dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera" (art. 88, secondo comma). Lo stesso meccanismo è previsto anche nell'ipotesi di presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva (art. 94, ultimo comma).

E' evidente, dunque, la posizione di assoluta preminenza -per non dire dominio- del Primo ministro sulla maggioranza parlamentare, in ragione della permanente minaccia di scioglimenti anticipati, tanto più che la sua "blindatura" è molto forte, giacchè la sua sostituzione dipende sostanzialmente dalla maggioranza assoluta dei "suoi" deputati, che evidentemente gioca un ruolo decisivo anche nell'ipotesi in cui la mozione di sfiducia sia stata respinta "con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni" (art. 94, quarto comma). Questo sistema, però, da un lato, introduce una inammissibile differenziazione, come dice Elia, tra deputati di serie A -quelli di maggioranza- e deputati di serie B -quelli di minoranza- e dall'altro lato pone il difficile interrogativo dell'identificazione dei deputati "appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni", in caso di eventuali, successivi passaggi -singoli o collettivi- da un gruppo parlamentare all'altro.

Questo meccanismo può però prestarsi a due esiti contraddittori, introducendo, di fatto, la minoranza di "blocco": da un lato, infatti, un piccolo gruppo di "pretoriani" del Premier -come dice Bin- è sufficiente ad impedire, all'interno della maggioranza dei deputati legati al Primo ministro, le iniziative dirette alla sua sostituzione; dall'altro lato, viceversa, un piccolo gruppo di "dissidenti" del Premier può ottenere la sostituzione dello stesso, defilandosi al

momento del voto di una mozione di sfiducia, così da rendere determinante il voto dell'opposizione, e riapparire poi per contribuire alla votazione della mozione "costruttiva" prevista dall'art. 88, ultimo comma. Questo ultimo esito molto probabilmente non era voluto dai redattori del progetto, e comunque può rappresentare un classico caso di eterogenesi dei fini.

Si tratta dunque di un meccanismo complicatissimo, ben lontano dai sistemi tedesco e spagnolo, che "blinda" il Premier, impedendo anche, di fatto, ogni possibile forma di collaborazione tra maggioranza ed opposizione parlamentare. Oltre tutto questa anomala concentrazione di poteri in capo al Primo ministro non sembra giustificabile con la motivazione di fare fronte all'instabilità ed alla frammentazione del sistema politico-istituzionale, giacchè l'esperienza degli ultimi anni dimostra, pur nel quadro del bipolarismo all'italiana, una tendenza ad una maggiore stabilità delle coalizioni di governo e ad un certo rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, oltre che all'alternanza dei governi.

L'ipotizzato ruolo egemone del Primo ministro rispetto a tutte le altre istituzioni politiche delinea una forma di governo del tutto atipica, nella quale si rileva, oltre a complicatissimi meccanismi di funzionamento parlamentare -di cui in questa sede non mi occupo- e ad una certa tendenza alla "regionalizzazione" e "politicizzazione" della Corte costituzionale, una forte attenuazione dei "contrappesi" e in particolare del ruolo del Capo dello Stato, al quale pure viene espressamente attribuito il compito di essere "garante della Costituzione". In realtà, il modello prefigurato contrasta con l'opinione di Meuccio Ruini, secondo cui il Presidente della Repubblica italiana non doveva essere "l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie, che si volle vedere in altre costituzioni" e contrasta ancor più in

riferimento al netto "enlargement of functions" presidenziali, che si è registrato negli ultimi tempi, in relazione al mutato quadro partitico ed all'introduzione di un sistema elettorale maggioritario.

Si dirà però che tutto questo fa parte del lungo periodo di transizione: adesso la prefigurazione di un sistema di premierato deve certamente comportare una riduzione della sfera dei poteri presidenziali. Ma in ogni caso, se si resta, come sembra essere l'intenzione dei proponenti la riforma, nell'ambito delle forme di governo parlamentari o, quanto meno, "neoparlamentari", al Presidente deve comunque spettare una funzione di "controllo costituzionale", il cui espletamento appare però molto difficile, se si valutano le competenze, in chiave garantistica, che vengono sottratte al Capo dello Stato. In primo luogo, il potere di scioglimento anticipato della Camera, il quale, naturalmente in un sistema "a Primo Ministro" è riservato al Premier, fatta però salva l'ipotesi che in determinate circostanze il Capo dello Stato possa rilevare, anche sulla base di apposite convenzioni, che il Premier non ha più la leadership della maggioranza e possa quindi opporsi ad una sua richiesta di scioglimento, ponendo così le premesse per la sua sostituzione: in questo senso è emblematico il caso della Thatcher nel 1990. Va cioè qui sottolineato che la necessaria funzione di garanzia del Presidente della Repubblica non dovrebbe logicamente essere privata, soprattutto in un sistema bipolare e non bipartitico, della importante facoltà di interloquire in qualche modo nella decisione del Primo ministro di sciogliere anticipatamente la Camera.

Altre forme di garanzia degli interessi generali che la riforma in esama sembra sottrarre al Capo dello Stato sono la possibilità di esercitare, in casi macroscopici, la propria moral suasion nella fase di nomina dei ministri, così

come la possibilità di autorizzare la presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa.

In definitiva, va ribadito che la legge di modifica costituzionale in esame non soltanto istituisce un Premier -come dice Elia- “invulnerabile”, ma elimina una serie di “contrappesi” e soprattutto impedisce quella leale collaborazione tra istituzioni, che deve caratterizzare ogni sistema politico. L’incoerenza di questo progetto è poi ulteriormente accresciuta -limitandomi ai profili qui presi in considerazione- dalla nuova legge elettorale, poiché, come rileva Ceccanti, da un lato si sottolinea la necessità e l’urgenza di un “Premierato forte” e dall’altro lato se ne indeboliscono le basi, inducendo la competizione tra gli alleati di governo.