

La forma di governo dello "Stato di pubblicità"

di Roberto Bin

(12 dicembre 2005)

1. Un tratto lega e caratterizza tutte le parti della riforma costituzionale recentemente approvata dalle Camere: lo scollamento tra obiettivi pubblicizzati e risultati "tecnici" ottenibili. Lo slogan pubblicitario che ha accompagnato il progetto di riforma, giustificandone la vastità, è che l'accentuato "federalismo" che la c.d. *devolution* promette deve essere accompagnato da un rafforzamento del governo centrale. In questa breve nota non affronto il problema di quanto sia effettivamente mantenuta in esso la promessa di "federalismo", né esamino la fondatezza dell'assunto su cui è costruito il teorema "più federalismo, più forte Governo": mi limiterò a valutare se e in che misura gli strumenti introdotti per rimodellare la "forma di governo" siano effettivamente capaci di modificare l'attuale assetto dei rapporti tra gli "organi di governo" migliorandone le prestazioni e la stabilità, assicurando - in una parola - la "governabilità" del sistema.

2. Come è noto, la trasformazione più vistosa riguarda la immagine del Capo del Governo che, significativamente, muta nome. Non più "Presidente del Consiglio dei ministri", titolo che ne sminuiva il ruolo di *leader* facendone il semplice presidente di un organo collegiale (un *primus inter pares*, come si suole dire), bensì "Primo ministro", titolo di manifesta assonanza britannica. Sembra finalmente coronato il sogno di *premiership* che già era stato coltivato dal conte di Cavour, come paiono confermare altre tre innovazioni:

- a) "I ministri sono nominati e revocati dal Primo Ministro" (art. 95.1 del "nuovo testo");
- b) "Il Primo Ministro *determina* la politica generale del Governo e ne è responsabile (art. 95.2);
- c) Le Camere possono essere sciolte anticipatamente dal Presidente della Repubblica "su richiesta del Primo ministro, che ne assume la responsabilità" (art. 88.1, lett. a).

Sembra davvero che ce ne sia abbastanza per ritenere realizzato quanto Cavour intendeva esprimere nel suo celebre sfogo di Villafranca: "*Il re? Il vero re sono io!*". Ma è proprio così? Direi proprio di no.

Che sia il Primo Ministro a nominare i ministri, e non più il Presidente della Repubblica su proposta del capo del Governo entrante, non mi sembra un'innovazione che rafforzi significativamente i poteri del *premier*. Non siamo più, appunto, ai tempi di Cavour, quando il re si riservava sistematicamente la nomina nei dicasteri che gli stavano più a cuore (cfr. R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, Roma 2002, 61). Non nego che sia capitato che il Presidente della Repubblica abbia cercato in particolari situazioni di "guidare" la nomina di qualche ministro-chiave, ma ben altri sono i condizionamenti che gravano sulle scelte del *premier*. Se, dopo la vittoria elettorale del 2001, Berlusconi ha penato non poco a venire a capo della formazione del Governo, non sono state certo le pressioni del Presidente Ciampi la causa. Quanto poi alla revoca dei ministri, la dottrina, non la Costituzione, nega la possibilità che ad essa si giunga con un procedimento eguale e contrario a quello della nomina. La Corte costituzionale ha evitato di pronunciarsi esplicitamente sul punto in occasione del "caso Mancuso" (per la cui rimozione il procedimento seguito è stato del tutto particolare), ma la prassi, si sa, ha conosciuto innumerevoli dimissioni forzose di ministri, e numerose se ne sono verificate anche nell'ultima legislatura, a partire di quelle del ministro Ruggiero e finire con la "cacciata" di Tremonti. Certo, formalmente non si tratta di una vera e propria "revoca", termine che peraltro evoca un rapporto di tipo gerarchico assai poco adatto alle relazioni tra membri del Governo: non a caso l'art. 217.4 Tr. CE dispone che un membro della Commissione "rassegna le dimissioni se il presidente... glielo chiede". Quello che è a tutti ben noto è che ai *premier* italiani non è mai (a parte il caso Mancuso) stato impedito di *ottenere* le dimissioni richieste, ma semmai di *richiederle*, per timore di incrinare irrimediabilmente i delicati rapporti politici nella coalizione di maggioranza. Sotto questo profilo, dunque, che il *premier* cortesemente chieda le dimissioni o autoritariamente decreti la revoca non cambia proprio nulla: è la *politica*, non la *norma giuridica* a guidare la scelta del ministro e a decidere della sua amovibilità. Le norme giuridiche sono scarsamente utili, e scrivere norme inutili è sempre pericoloso.

Lo stesso può ripetersi della disposizione per cui spetta al *premier* "determinare" la politica generale del Governo. Si sta

parlando dell'autorità del *premier*: ma di quale autorità? Di quella che deriva dalla sua forza e capacità politica o di quella che gli conferisce una norma giuridica? È l'autorevolezza che producono le qualità politiche e il voto popolare a "fare" la figura del *premier* o sono invece gli strumenti formali di supremazia autoritaria? Oltretutto, che il *premier* "determini" la politica del Governo è affermazione un po' eccessiva, dato che il Governo, nella sua collegialità, esercita poteri decisionali di grande importanza nella traduzione della "politica generale" in provvedimenti operativi. Andando per ordine: è il Governo ad autorizzare il Primo Ministro a forzare la mano del Senato nel caso in cui ritenga che "*proprie*" (del Governo) modifiche a un disegno di legge siano "essenziali per l'attuazione del suo programma" (art. 70.4 del "nuovo testo"); "l'iniziativa legislativa appartiene al Governo" (art. 71); è il Governo a poter richiedere alla Camera di riportare al procedimento ordinario una proposta di legge affidata alla Commissione in sede deliberante o redigente (art. 72.3) oppure di immettere il disegno governativo in una "corsia preferenziale" (art. 72.5); decreti-legge e decreti legislativi delegati restano competenza del Governo; è il Governo che detta direttive alle regioni per le funzioni delegate (art. 121.4), può decidere l'impugnazione dello Statuto (art. 123.2) e delle leggi regionali (art. 127), nonché far valere l'"interesse nazionale" (art. 127.2). Di fatto, dunque, il Primo Ministro resta soggetto al principio di collegialità per qualsiasi *atto* in cui concretamente si esprima l'indirizzo politico. Per cui la riforma apre la forbice tra ciò che è promesso al *premier* sul piano simbolico (nomina e revoca i "suoi" ministri, "determina" l'indirizzo politico generale ecc.) e la ben più grama vita che di fatto lo aspetta, che in nulla si scosta da ciò che la difficile gestione della coalizione ha sinora consentito ad ogni Presidente del Consiglio dei ministri.

3. Ne è conferma il quadro dei rapporti tra *premier* e Parlamento. Esso dovrebbe essere caratterizzato dall'attribuzione al Primo Ministro del potere di scioglimento anticipato delle Camere: ma anche in questo caso le promesse restano tali, perché i congegni costituzionali introdotti operano in senso molto diverso. È vero che lo scioglimento può essere richiesto solo dal *premier* e che è comunque decretabile in ogni caso in cui egli cessi dalla carica, quale ne sia la causa; ma è anche vero che l'effetto non consegue mai automaticamente, potendo sempre il Parlamento bloccarlo votando una mozione "nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si designi un nuovo Primo ministro" (art. 88.2). Così, accanto al tanto lodato istituto della "sfiducia costruttiva" (art. 94.5), appare anche quello della "morte costruttiva" e, soprattutto, la reazione "costruttiva" alle dimissioni rassegnate dal *premier* per ragioni politiche che, come tutti sanno, sono la forma ordinaria con cui da sempre i governi cadono in Italia. In realtà la riforma non si preoccupa affatto di produrre un rafforzamento del ruolo del *premier*, bensì, seguendo le ossessioni che turbano il centro-destra dal 1994, di introdurre una norma "antiribaltone" (per usare l'orrido gergo imperante), che ingessi la coalizione. Infatti il Parlamento può approvare la "mozione costruttiva" che scongiura lo scioglimento soltanto con i voti dei deputati appartenenti alla "maggioranza espressa dalle elezioni". Può farlo anche se il *premier* sia costretto a dimettersi perché la mozione di sfiducia è stata respinta "con il voto determinante" di deputati non appartenenti a quella maggioranza: il che significa che, a ben vedere, il pericolo di "ribaltone" non è affatto scongiurato, ma anzi "istituzionalizzato" (infatti un gruppo della maggioranza può "sfilarsi" al momento del voto sulla fiducia e riallacciarsi alla maggioranza nella "mozione costruttiva").

Difficile è capire come il meccanismo "antiribaltone" potrebbe concretamente funzionare, molto dipendendo dal sistema elettorale: cosa avviene, per esempio, se in corso di legislatura elezioni suppletive introducono nuovi deputati, i quali magari si sono candidati in liste inedite? E, in caso di trasmigrazione da un gruppo all'altro, la qualità di "appartenente alla maggioranza espressa" segue la singola persona, quali ne siano le vicende politico-parlamentari, o i gruppi? Si profila - se mai la riforma entrerà in vigore - un difficile contenzioso sull'interpretazione di queste norme, che rischia di accendersi proprio quando la situazione politica si è già fatta incandescente. È poi facile immaginare che un gruppo di "pretoriani" fedelissimi al *premier* possa cercare di far "saltare" il tentativo del resto della maggioranza di sopravvivere al suo *leader* sostituendolo: che in questi casi un ridotto drappello di "uomini del Presidente" possa bloccare una larga intesa parlamentare seriamente orientata a proseguire la legislatura, magari mantenendo fermo lo stesso programma politico, appare davvero una forzatura. L'immagine del *premier* che si avvalesse di questi mezzucci non sarebbe certo quella di uno statista autorevole, il cui impegno è opportunamente posto al riparo da oscure trame politiche o da imboscate parlamentari, ma quella di un dispotico signorotto di manzoniana memoria, forte solo del sostegno dei suoi bravi.

4. Se pochi sono i poteri effettivi che il *premier* acquista, molti sono quelli persi dal Presidente della Repubblica. La nomina del Primo Ministro è sempre un atto vincolato (dagli elettori, oppure dalla "mozione costruttiva" della Camera); la nomina dei ministri spetta al *premier*; lo scioglimento delle Camere è atto ormai privo di discrezionalità; non vi è più l'autorizzazione alla presentazione di disegni di legge governativi, anche se il Presidente acquista il comico compito di verificare i "presupposti" della dichiarazione con cui il *premier* può evitare che il Senato "federale" respinga emendamenti del Governo (dovrebbe perciò "verificare" che quegli emendamenti siano "essenziali per l'attuazione del

programma" approvato dalla Camera a seguito dell'insediamento del Governo: art. 70.4).

Ma come può essere - si dirà - che il Presidente della Repubblica perda poteri attinenti al ruolo del *premier*, ma che il Primo Ministro non si rafforzi corrispondentemente? Il problema è proprio questo, calcolare il "saldo netto" della riforma.

I poteri che il Presidente della Repubblica perde sono tutti funzionali al corretto funzionamento del sistema costituzionale: l'autorizzazione dei disegni di legge o la nomina dei membri del Governo non sono esercizio di potere "proprio", ma forme tenui di controllo del buon funzionamento costituzionale delle vicende politico-istituzionali. Il Presidente Pertini, rifiutandosi di nominare ministri "in odore" di P2, ha svolto un ruolo, piuttosto che esercitato un "potere": se ciò non potrà più verificarsi non si incrementano i "poteri" del *premier*, ma semplicemente la collettività perde una garanzia contro abusi macroscopici. Altrettanto potrebbe ripetersi dello scioglimento anticipato. Il metodo della "doppia chiave" ha sinora evitato che la macchina potesse incepparsi per lo scontro tra Parlamento e Governo: Presidente e Governo "controfirmante" potevano sciogliere le Camere anche contro il loro parere, ma queste potevano sfiduciare un Governo arroccato, avendo la certezza che il Presidente della Repubblica avrebbe insediato un nuovo Governo che godesse dell'appoggio parlamentare. La riforma non potenzia affatto questa o quella parte della macchina, ma semplicemente toglie di mezzo il meccanico e la sua sapiente lubrificazione degli ingranaggi. Le istituzioni "politiche" si ritroveranno perciò opposte in campo senza più l'assistenza di un arbitro interessato soltanto al buon svolgimento della partita. È un passo avanti che compie la "politica", un passo indietro del sistema delle garanzie. L'attenuazione del ruolo del Presidente della Repubblica è perciò un perfetto *pendant* dell'aumento dei componenti di nomina politica nella Corte costituzionale (perpetrato naturalmente in nome del federalismo).

Ecco il "saldo netto" della riforma: da un lato si cerca di liberare la politica dai limiti derivanti dagli istituti di garanzia, dall'altro si attenua il rigore giuridico delle regole costituzionali, inquinandole con messaggi simbolici privi di reale operatività. Stiamo forse transitando dallo Stato costituzionale di diritto verso una nuova forma di Stato, lo "Stato di pubblicità"?