

Relazione alla Commissione affari costituzionali della Camera sul progetto di riforma costituzionale (AC 4862)

di Leopoldo Elia *

La delicatezza dei problemi da affrontare in ordine a questo disegno di legge costituzionale è enorme, tantoché già si comincia a parlare di Costituzione «incostituzionale». Ciò richiama una distinzione che, spesso, viene trascurata: in sede di revisione costituzionale non si esercita un potere costituente, ma si esercita, pur sempre, un potere costituito.

Il potere costituente, come scelta dei principi supremi dell'ordinamento, si è esaurito il 22 dicembre del 1947 e, di conseguenza, il potere di revisione deve svolgersi nel rispetto dei principi allora adottati. Tra di essi emerge quello caratterizzante il costituzionalismo moderno e contemporaneo consistente piuttosto che nella separazione dei poteri legislativo ed esecutivo, nella limitazione e nella distribuzione del potere politico, con il divieto di concentrarlo in un solo organo o nel solo titolare di un organo individuale; e viene in rilievo il principio democratico che, a differenza di quanto è avvenuto in passato, impedisce ogni delega da parte degli elettori di carattere integrale che espropri il popolo per la durata di una legislatura dell'esercizio di quella sovranità che gli spetta in base agli artt. 1 e 49 della Costituzione. È fondato il sospetto che se si approvasse questo testo si passerebbe dal pericolo di una delega ad una oligarchia partitica alla realtà del trasferimento di un potere senza limiti ad una sola persona.

Bisogna evitare che per cinque anni tutto diventi esecuzione di ciò che è stato deciso nell'election day e che il tempo scorra solo a vantaggio dei vincitori.

Invece, con questo testo, a tutto ciò non si sfugge perché esso è stato costruito attraverso una combinazione tra istituti propri della tradizione del governo parlamentare (questione di fiducia, scioglimento delle Camere) e le regole antiribaltone. Ma le regole antiribaltone del simul stabunt, simul cadent realizzano automatismi incompatibili con la forma di Governo parlamentare, sia pure razionalizzata. Sembrava che anche il senatore D'Onofrio, relatore a Palazzo Madama, fosse convinto della negatività di una applicazione a livello nazionale delle regole antiribaltone contenute nelle norme vigenti per i comuni, per le provincie e le regioni. Anzi egli dichiarava di ritenere «improponibile» l'esportazione di questo sistema sul piano nazionale, motivando ampiamente la sua avversione (si confronti L'Amministrazione civile, agosto-settembre 2003, tavola rotonda sulla legge n. 81 del 1993, in particolare le pagine 14-16).

Ho sempre respinto come fuorviante lo slogan di Mario Segni che voleva un premier sindaco d'Italia e mi appare fallace la similitudine che ha indotto in errore anche il titolare di un'alta carica istituzionale, allorché ha dichiarato che il sindaco di Cernobbio ha più poteri del Presidente del Consiglio dei ministri italiano.

Perché questo equivoco? Perché si sottovaluta un fatto fondamentale e cioè che nel Parlamento si delibera su questioni che non vengono minimamente sfiorate in sede di consiglio regionale o in quelli degli enti locali.

A livello nazionale si discute di cambiare leggi che disciplinano diritti e libertà dei cittadini, indipendenza della magistratura, pluralismo dell'informazione, meccanismi elettorali e rapporti tra politica ed economia. Come è concepibile che la Camera dei deputati, su questioni di tale importanza, possa essere iugulata dal perverso congegno che collega voto bloccato e questione di fiducia, previsto dall' articolo 94 del progetto approvato dal Senato? Come è ammissibile che su temi di questo rilievo il deputato sia costretto a scegliere tra una difesa di quei diritti mediante la reiezione della proposta governativa e lo scioglimento dell'Assemblea? Così si trascura il salto di quota che separa organi consiliari ed organi parlamentari: ciò che può essere accettabile negli organi di rappresentanza territoriale può non essere ammissibile nel Parlamento nazionale. Inoltre, non si deve dimenticare il problema dell'affidabilità dei nostri partiti e dei nostri gruppi parlamentari. Ci si richiama spesso, dai sostenitori di questo disegno di legge, al modello Westminster. Ma bisogna ricordare che nella Camera dei Comuni il partito di maggioranza sostiene il premier, ma è capace di controllarlo. Leggo sul quotidiano Il Foglio che Eden, McMillan e la signora Thatcher avrebbero perso il potere per una congiura di palazzo; non è vero, si è trattato di un dissenso emerso con chiarezza per eventi che hanno avuto conseguenze di pari gravità in altri sistemi di governo.

Dopo il fiasco di Suez non è caduto solo Eden in Gran Bretagna, ma anche Mollet in Francia. Dove sono in Italia, in

questo periodo, partiti parlamentari in grado di controllare seriamente i detentori del potere governativo?

Quando l'amico Augusto Barbera mi obietta che il premier non può sciogliere contro la propria maggioranza perché, successivamente, non sarebbe ricandidato a quella carica, egli dimentica che il polo italiano non è il partito del bipartitismo inglese. Infatti, solo in quel caso un premier che riuscisse a sciogliere contro la sua maggioranza non sarebbe ripresentato successivamente come leader. In Italia, però, con due poli formati da più partiti, nulla toglie che il premier possa sciogliere ed essere ricandidato come leader del partito più forte della coalizione perché, per esempio, potrebbe sperare nelle future elezioni di guadagnare consensi anche a danno di alcuni partiti alleati; quindi, la

situazione italiana è diversa e non dà gli affidamenti presenti in quella britannica. Bisogna dunque ammettere che in altri paesi, spesso richiamati come modelli nella polemica in corso (Gran Bretagna, Germania, Spagna, Svezia, Canada), i partiti hanno dimostrato una vitalità che oggi da noi fa difetto in entrambi i poli, sia pure con le debite gradazioni. La signora Thatcher aveva vinto tre elezioni di seguito a capo del partito conservatore, eppure è stata sostituita: lo stesso è accaduto al premier J. Chretien, leader del partito liberale canadese, vittorioso tre volte consecutive nelle competizioni elettorali eppure sostituito nel dicembre 2003. Come si esprime nel disegno governativo la onnipotenza del Primo ministro? Innanzitutto si può affermare che il premier non è tanto il capo del Governo, ma è piuttosto il Governo stesso. Infatti, se si eccettua l'ipotesi evocata nel nuovo articolo 70 della dichiarazione da parte del Governo che le modifiche proposte dalla Camera in tema di determinazione dei principi fondamentali nella legislazione concorrente «sono essenziali per l'attuazione del suo programma», per il resto, cioè per le scelte più impegnative, decide il Primo ministro da solo.

In particolare egli ha il potere di vita e di morte sulla Camera dei deputati: può non solo chiedere in ogni tempo e sotto la sua responsabilità lo scioglimento della Camera al Presidente della Repubblica ma può porre la questione di fiducia con quel congegno che Amato ha definito «bomba atomica» perché utilizza insieme il ricorso al voto bloccato e la questione di fiducia (nuovi articoli 88 e 94). Su decisioni di questo rilievo il Consiglio dei ministri non può aprire bocca, il che riveste modesto rilievo in regime di bipartitismo, ma ha decisiva importanza in regime di poli pluripartitici. Inoltre, il premier si fa legislatore chiedendo non solo la priorità ma il «voto conforme» al testo blindato su cui mette in giuoco il rapporto fiduciario. Se non si accetta il testo del Primo ministro, questi può rispondere con lo scioglimento della Camera. Ci avviciniamo, per quanto riguarda l'agenda dei lavori parlamentari, alla legge mussoliniana del 1925.

In particolare, si ha una torsione della questione di fiducia del tutto anomala. Prima la questione di fiducia aveva come risultato, ove non fosse stata approvata dalla Camera, di far dimettere il Presidente del Consiglio mentre qui il risultato principale della reiezione è lo scioglimento. Le dimissioni del Presidente del Consiglio sono una conseguenza secondaria. La conseguenza fondamentale della torsione che deriva dalla questione di fiducia, di cui all'articolo 94, è qualche cosa di completamente diverso.

È vero che dai sostenitori della nuova forma di Governo e dallo stesso Presidente del Senato si manifesta la disponibilità ad eliminare alcune «rigidità»: già ora l'automatismo assoluto dello scioglimento (come esito disposto senza alternative dalla norma costituzionale) è previsto soltanto se la Camera obbliga alle dimissioni il Primo ministro con l'approvazione di una mozione di sfiducia (nuovo articolo 94). Si parla invece di scioglimento semiautomatico quando l'obbligo delle dimissioni deriva dalla reiezione della questione di fiducia e il premier può chiedere lo scioglimento. Ma in questo caso, come in quello previsto nell'articolo 88, lo scioglimento può essere evitato se viene approvata una mozione di sfiducia costruttiva interna alla stessa maggioranza vittoriosa alle ultime elezioni.

Tuttavia il congegno del simul simul si caratterizza proprio per l'automatismo, che per la sua intrinseca rigidità rende impossibile valutare situazioni sopravvenute anche se alterano i rapporti di forza per fenomeni di transfughismo o trasformismo parlamentare. Del resto la storia della Camera dei Comuni conosce casi notissimi di abbandoni di partiti parlamentari (con andata e ritorno), ad esempio nei rapporti tra W. Churchill e il gruppo conservatore. Con le nuove regole sarebbe stata meno agevole la sostituzione di N. Chamberlain con Churchill e la formazione di governi di unità nazionale.

Quella che abbiamo di fronte è una serie di automatismi o di semiautomatismi che, coniugati con il fenomeno della personalizzazione del potere, dà luogo ad una situazione in cui il premier, essendo in grado con un manipolo di fedelissimi di rendere impossibile la sua sostituzione con un altro esponente della coalizione maggioritaria, può esercitare una forte dose di deterrenza nei confronti della maggioranza. Tuttavia, non si deve dimenticare anche la reversibilità della deterrenza! La deterrenza, infatti, con la minaccia dello scioglimento, può essere esercitata non solo dal Presidente del Consiglio nei confronti della sua maggioranza ma anche da uno o più piccoli gruppi di questa che

ricattino il Primo ministro, nel caso rifiutasse di procedere a fare quanto gli si chiede, adottando, magari, una riforma piuttosto di un'altra, prendendo una decisione al posto di un'altra: pochi voti potrebbero impedire la nomina di un nuovo Presidente del Consiglio dalla stessa maggioranza oppure essere aggiunti a quelli dell'opposizione, determinando lo scioglimento della Camera. Quindi, una modesta minoranza potrebbe avere un potere di deterrenza assai simile a quello del Primo ministro. Ci sarebbe, allora, una eterogenesi delle intenzioni che non va sottovalutata.

Si evoca ora, contro queste critiche, il testo A del relatore senatore Salvi nella Commissione Bicamerale D'Alema. Si tratta di un richiamo fuori bersaglio perché se il testo Salvi prevedeva, da un lato, un potere del Presidente del Consiglio di scioglimento, come è previsto in Spagna, dall'altro, ammetteva anche la facoltà, una volta che questo scioglimento fosse stato deciso, di impedirlo entro un certo numero di giorni, a seguito di una proposta di sfiducia costruttiva accolta dalla maggioranza della Camera (articolo 68 della Legge Fondamentale tedesca). Quindi, il testo A di Salvi non c'entra e non c'entra neppure l'ordine del giorno da me proposto e approvato in Senato il 16 gennaio del 2001, in cui chiedevo che il Presidente del Consiglio «emergesse» dalla stessa consultazione elettorale da cui promanava la maggioranza, perché questo testo significava soltanto un rifiuto del sistema israeliano (o francese per quanto riguarda il Presidente della Repubblica), fondato sulla previsione di due elezioni separate, per scegliere il vertice dell'Esecutivo e la sua maggioranza. Quindi, l'ordine del giorno Elia non c'entra nulla con le critiche che muoviamo a questo testo.

Nello stesso programma Prodi, dove si esprimeva chiaramente la volontà di non avallare mutamenti di maggioranza nel corso della legislatura, ci si rimetteva non ad una norma giuridica, bensì ad una convenzione. Si auspicava una convenzione, equivalente in questo caso ad un concordato impegno politico, per evitare i ribaltoni.

Orbene, né in Germania, né in Spagna, né in Svezia, né in Israele o in Francia, c'è un sistema a tenuta stagna, senza interstizi di sorta, come questo che si verrebbe a creare in Italia. In Israele, quando c'era l'elezione diretta del premier, se il Presidente del Consiglio si dimetteva volontariamente, non era sciolta anche la Knesset, che rimaneva in carica, e si teneva un'elezione speciale per scegliere un nuovo Presidente del Consiglio. Nella V Repubblica, a parte la possibilità di coabitazione, vi è, perlomeno, la via d'uscita inventata da Giscard d'Estaing nel 1974, per cui una minoranza può invocare, contro leggi ritenute incostituzionali, l'intervento immediato del Conseil Constitutionnel (soluzione che manca totalmente da noi).

La riforma del premierato nel testo uscito da Palazzo Madama avrebbe conseguenze molto incisive su altri organi costituzionali di garanzia. Un potenziamento del Primo ministro così violento, incide, naturalmente, anche sui poteri del Presidente della Repubblica e, indirettamente, anche su quelli della stessa Corte costituzionale, specie se si procedesse attraverso modifiche della sua composizione, ad un aumento del tasso di politicizzazione.

Ora, per quel che riguarda il Presidente della Repubblica, c'è un presupposto da confutare sul piano storico. C'è una vulgata, sulla presidenza Scalfaro, che non ha un fondamento attendibile, perché il cosiddetto ribaltone del 1994, di cui sarebbe stato complice il Presidente della Repubblica in carica con un diniego di scioglimento, in realtà era stato preceduto da una situazione in cui il primo Governo Berlusconi non aveva la maggioranza in Senato per la fiducia di investitura. Derogando alla disciplina di gruppo alcuni senatori del partito popolare votarono a favore di quel Governo. Il primo ribaltone, semmai, si era consumato in Senato, senza dire che la coalizione del Polo aveva un carattere anomalo perché risultava dalla somma di due diverse coalizioni, territorialmente distinte. Quanto allo scioglimento del gennaio 1994, esso fu determinato dal sopravvenire di leggi elettorali nuove. In tutti i manuali di diritto costituzionale, a cominciare da quello di Mortati, troveremo questa motivazione per lo scioglimento delle Camere. Né c'è stato un diniego di scioglimento, a proposito del governo Prodi, sconfitto nell'ottobre 1998, perché Prodi ha partecipato alla riunione dei capigruppo di maggioranza in cui ha acconsentito alla designazione di D'Alema come suo successore. Nessuno ha chiesto a Scalfaro lo scioglimento, dopo il voto di sfiducia della Camera. A mio avviso, invocare precedenti privi di reale consistenza aiuta solo a confondere le idee. L'unica questione che merita di essere discussa riguarda il potere presidenziale di scioglimento dopo il decreto Einaudi del 1953, senza proposta governativa ma con controfirma del Presidente del Consiglio, mediante il quale è stato sciolto il Senato con un anno di anticipo sulla durata di sei anni: io non credo che a partire da quel precedente si sia affermato un potere esclusivo del Presidente della Repubblica, esercitato in assoluta solitudine come avviene per la nomina dei senatori a vita o per quella dei cinque giudici costituzionali. Comunque, per evitare il monopolio del Capo dello Stato basterebbe stabilire in Costituzione che il premier può proporre al Presidente lo scioglimento e che questi può accettare o rifiutare la proposta, in base a valutazioni di estrema delicatezza, fondate generalmente sulla sussistenza o meno della maggioranza uscita vittoriosa dalle ultime elezioni, ma, eccezionalmente, anche su situazioni imprevedibili sopravvenute. Ci si chiede quale contrappeso può arginare il potere sterminato del premier. Il Senato è un punto

interrogativo: questo Senato federale può costituire un freno ma può anche non esserlo, perché anche se fosse eletto con un sistema proporzionale (ma questa indicazione, accolta dalla Commissione, non figura più nel testo finale dell'articolo 57) potrebbe essere adottato il criterio spagnolo dei piccoli collegi conseguendosi un risultato maggioritario analogo a quello raggiunto per la Camera con i collegi uninominali; tanto più che dal 2011 si tratterebbe di coprire soltanto duecento collegi senatoriali. Ma se il rapporto maggioranza-opposizione fosse simile in entrambe le Camere, l'effetto di contrappeso non si potrebbe realizzare.

I nuovi poteri attribuiti al Presidente della Repubblica a titolo di «compenso» sono o doni avvelenati, come quello di decisione sull'interesse nazionale pregiudicato da leggi regionali, o facoltà pericolose, come quella sulla grazia, che impedirebbe al Parlamento di discutere degli atti di clemenza di natura politica (Moranino, terroristi alto-atesini). La nomina di membri di alte autorità da parte del Presidente della Repubblica, se dovesse risolversi nella scelta di un presidente di garanzia, come nel caso della ex presidente della RAI, rischia di tradursi in un potere molto modesto. Anch'io mi preoccupo della stabilità dell'Esecutivo, pur sapendo che essa, se deve accoppiarsi alla efficienza di Governo, esige insostituibili capacità di leadership politica. La sfiducia costruttiva, anche nel rispetto dell'articolo 67 della Costituzione, è un'arma non trascurabile. Il primo Governo Berlusconi non sarebbe caduto se D'Alema, Buttiglione e Bossi avessero dovuto designare il nuovo premier, né sarebbe caduto il governo Prodi, se coloro che hanno negato la fiducia avessero dovuto designare un nuovo Presidente del Consiglio. Non va quindi affatto

sottovalutata la capacità della sfiducia costruttiva, che in Germania ha funzionato benissimo come deterrente, tant'è vero che abbiamo un solo caso, quello del governo Kohl del 1982, in cui la sfiducia costruttiva ha prodotto un nuovo cancelliere. Tra l'altro, il ricorso alla sfiducia costruttiva interna alla maggioranza (nuovi articoli 88, 92 e 94) non è sostenibile solo perché manca, per ora, un procedimento parlamentare per la formalizzazione della appartenenza maggioritaria, ma soprattutto per il contrasto con l'articolo 67 della Costituzione che anche nella nuova formulazione prevede l'esercizio delle funzioni parlamentari «senza vincolo di mandato».

Anche lo scioglimento, concepito come atto duumvirale, secondo l'interpretazione di Mortati, è un provvedimento che, esigendo il concorso sia della volontà del premier che del Presidente della Repubblica, offre elementi di garanzia per conseguire quello che manca oggi, ossia un equilibrio complessivo del sistema. Si può cambiare forma di Governo, ma solo se si accetta la separazione di poteri di tipo americano, o il sistema elvetico, con garanzia di durata dell'Esecutivo: sono sistemi diversi che hanno un loro equilibrio.

Questo progetto approvato dal Senato è privo di equilibrio, anche perché trascura il fatto che il famoso ordine del giorno Perassi, tendente a contenere le degenerazioni del parlamentarismo e a stabilizzare l'Esecutivo, è ormai un voto in gran parte adempiuto, con le leggi elettorali, con i regolamenti parlamentari che impediscono l'ostruzionismo e accelerano i lavori parlamentari attraverso il contingentamento dei tempi.

Quindi, non si vede perché si voglia contraddire quello che è stato affermato da personaggi tanto diversi: Bobbio, Dossetti, Ciampi, hanno detto che la Costituzione, sulla forma di Governo, avrebbe bisogno di qualche ritocco e non di un capovolgimento così radicale come quello che ci viene presentato. È posto a disposizione del premier un arsenale pericoloso, soprattutto nel complesso dei congegni che gli vengono offerti; congegni di deterrenza sulla sua maggioranza ma anche poteri normativi che potrebbero alterare la parità delle chance per le future competizioni elettorali. Il cerchio si chiude con le modifiche dell'articolo 138 della Costituzione chiaramente mirate a blindare i risultati di questa riforma. Ciò dovrebbe rendere ancora più attenti.

Si chiede una legittimazione reciproca delle forze politiche; ma la legittimazione reciproca non si proclama. Si realizza con i fatti: la qualità liberaldemocratica di questa riforma diventerà il test principale delle possibilità di reciproca legittimazione tra le forze politiche.

* Presidente emerito della Corte costituzionale.