

TUTTI I DUBBI DEL QUIRINALE

MASSIMO GIANNINI

LNUOVO Lodo Alfano pone "una grande questione costituzionale". Una questione che va addirittura al di là dei problemi posti dal principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, previsto dall'articolo 3 della Carta del 1948, e gravemente "vulnerato" dalla retroattività dello scudo giudiziario introdotto dall'emendamento Vizzini a beneficio del presidente del Consiglio.

UNA questione che investe l'intero "impianto costituzionale". La pseudo-riforma voluta da Silvio Berlusconi per sfuggire ai suoi processi rischia di stravolgere la "forma di governo parlamentare", sancita dagli articoli 55-69. Di alterare le "prerogative del presidente della Repubblica", fissate dagli articoli 87-91. Di squilibrare i "poteri del governo", disciplinate dagli articoli 92-96. Chi in questi giorni difficili ha avuto occasione di parlare con Giorgio Napolitano, ha potuto toccare con mano la sua grande preoccupazione per questo strisciante sovvertimento del nostro "ordine costituzionale".

Sulla scrivania del Capo dello Stato c'è un dossier sul nuovo Lodo Alfano (allestito e aggiornato quotidianamente dai suoi collaboratori Donato Marra, Salvatore Sechi e Loris D'Ambrosio) in cui sono raccolti gli interventi e i contributi di giuristi e costituzionalisti. E l'attenzione del Quirinale si concentra soprattutto su questo secondo aspetto del disegno di legge che porta il nome del ministro della Giustizia. Gli "effetti costituzionali", prima ancora delle sue implicazioni processuali. Effetti potenzialmente dirompenti, in primo luogo sul piano ordinamentale, e in secondo luogo anche sul piano politico. Perché le nuove norme previste dal Lodo-bis, di fatto, avviano la trasformazione dell'Italia da "Repubblica parlamentare" a "Repubblica presidenziale", attraverso la tappa impropria e intermedia del "premierato elettivo".

Il passaggio cruciale (già segnalato dal Sole 24 Ore di domenica scorsa e descritto su questo giornale da Giuseppe D'Avanzo e Carlo Galli) è la "metamorfosi" del presidente del Consiglio implicita nella riforma costituzionale pretesa dal centrodestra. Con il nuovo Lodo il premier, in forza della legittimazione che gli de-

riva dall'investitura popolare sancita dall'indicazione del suo nome nella scheda elettorale, viene "elevato" di rango rispetto ai ministri del suo governo (nei cui confronti è "primus" non più "inter", ma "super pares") ed equiparato a tutti gli effetti al presidente della Repubblica. Si introduce così una forma spuria di "dualismo istituzionale" che non ha raffronti in nessun'altra democrazia occidentale, e che altera l'intero meccanismo di formazione e di bilanciamento dei poteri.

Il primo Lodo Alfano, varato con legge ordinaria all'inizio della legislatura, prevedeva lo scudo processuale per le cinque "alte cariche" dello Stato: presidente della Repubblica, presidente del Consiglio, presidenti delle due Camere, presidente della Consulta. La Corte costituzionale lo bocciò, con la sentenza 262 del 2009. E lo fece, sia pure riconoscendo l'interesse repubblicano al "sereno svolgimento" delle funzioni del presidente del Consiglio, stabilendo che lo stesso dovesse comunque restare sullo stesso piano dei suoi ministri, secondo l'interpretazione consolidata dell'articolo 92 della Costituzione: il presidente, organo monocratico nominato dal Capo dello Stato, non essendo definito "primo ministro" né "capo del governo" dalla carta, non è considerato in posizione di supremazia gerarchica o di "preminenza" nei confronti del Consiglio dei ministri. Inoltre, stabilì allora la Consulta, essendo il primo Lodo Alfano una legge ordinaria, non era in alcun modo "idonea a modificare la posizione costituzionale del presidente del Consiglio".

Uscì sconfitta, allora, la tesi opposta sostenuta in giudizio dall'ex avvocato difensore del premier, Gaetano Pecorella: il premier non è "sullo stesso piano dei ministri", poiché la Costituzione e le leggi "gli attribuiscono espressamente rilevanti poteri-doveri politici, di cui è il solo responsabile". E la conferma di queste "attribuzioni speciali" sarebbe proprio la legge elettorale vigente, che "collega l'apparentamento dei partiti politici a un soggetto che si candida espressamente per esercitare le funzioni del presidente del Consiglio".

Ora, nel secondo Lodo Alfano, questa volta di rango costituzionale secondo le procedure previste dall'articolo 138, il Pdl recupera e reintroduce nell'ordinamento proprio il

"teorema Pecorella". L'esclusione dei ministri dalla copertura processuale, decisa dalla maggioranza il 29 settembre scorso, formalizza e costituzionalizza la "preminenza" del presidente del Consiglio, che lo rende "sovraordinato" rispetto ai suoi ministri (perché eletto dal popolo) e meritevole delle stesse "guarentigie" assegnate al Capo dello Stato (perché ugualmente "speciale" dal punto di vista costituzionale). Questa forzatura delle regole vigenti, bocciata dalla Consulta un anno fa perché tentata con la via semplice della legge ordinaria, diventa adesso possibile con la procedura rinforzata della legge di revisione costituzionale. Se il Lodo Alfano bis fosse approvato dalle Camere con la maggioranza dei due terzi, o se venisse approvato a maggioranza semplice ma poi ratificato dagli elettori con il referendum confermativo, il "delitto" sarebbe perfetto.

La Costituzione sarebbe stravolta, e non ci sarebbe nessuna Consulta e nessun altro organo di garanzia titolato a fermare il "colpevole". Ecco perché Napolitano osserva con una comprensibile inquietudine ciò che sta avvenendo al Senato. L'esito di questo ennesimo strappo berlusconiano è "imprevedibile", da tutti i punti di vista. Sul piano costituzionale, si profila l'avvento di un "premierato elettivo", che è molto più di una "coabitazione all'italiana" tra capo del governo e capo dello Stato. E' in realtà l'anticamera di un presidenzialismo anomalo, in cui convivono e fatalmente confliggono un presidente del Consiglio consacrato dal popolo e un presidente della Repubblica eletto dal Parlamento. E in cui fatalmente, presto o tardi, il primo sostituirà il secondo. O renderà comunque necessario un definitivo e a quel punto forzoso "consolidamento" dei due poteri in uno solo.

Nel frattempo, sul piano politico si profilano conseguenze altrettanto imprevedibili. La nuova "forma di



governo" implicita nel Lodo bis, mai vista altrove, giustifica ulteriori preoccupazioni. Si pone un "caso di scuola". Se la pseudo-riforma fosse approvata anche solo dal primo ramo del Parlamento, e se si dovesse arrivare a una crisi di questa maggioranza nella prossima primavera (come qualcuno ipotizza anche dentro il Pdl) chi può escludere che il Cavaliere non userebbe proprio il principio del "premierato elettivo" implicito nel Lodo bis come una "clava" da brandire contro il Quirinale, per impedirgli di affidare l'incarico a chiunque non sia stato "votato dal popolo italiano", e per scongiurare così qualunque ipotesi di "governo tecnico"?

Eccola qui, "l'improvvida e affrettata riforma della Costituzione" denunciata su questo giornale da Carlo Galli, che dà corpo all'idea "erronea, semplificatoria, illusoria oltre che in stridente contrasto con la Costituzione, che il presidente del Consiglio sia eletto direttamente dal popolo". Ed eccolo qui, il "corollario" avvelenato di questa idea: che nella nostra Repubblica sia illegittimo qualunque governo diverso da quello guidato da chi ha ricevuto la sacra unzione operata dalla sola "divinità laica (il popolo sovrano) capace di trasformare qualitativamente l'eletto, e di conferirgli un carisma speciale".

Sembra fanta-politica. Ma non lo è affatto. Per questo, sul Colle si segue passo passo il "percorso del Lodo bis". Napolitano, per usare una formula ciampiana, è "silente ma tutt'altro che assente". La riforma lo chiama in causa direttamente, ma mai come nel caso di una legge di revisione costituzionale il presidente della Repubblica deve limitare il suo ruolo pubblico a quello di "notaio". Si spiega così il comunicato di tre giorni fa, con il quale il Quirinale ha ribadito per la seconda volta (come già aveva fatto il 7 luglio) la sua assoluta e rigorosa estraneità "alla discussione, nell'una e nell'altra Camera, di qualunque proposta di legge e di sue singole norme, specialmente ove si tratti di proposte di natura costituzionale o di iniziativa parlamentare".

Anche in questo caso, com'è ormai prassi consolidata nel settennato di Napolitano, nessuna intromissione e nessuna "moral suasion". Ma questa "neutralità" formale, ovviamente, non significa affatto conformità sostanziale. Al contrario. Sul Colle è in corso una "riflessione profonda" su ciò che sta accadendo a Palazzo Madama, e su ciò che accadrà nelle prossime settimane intorno al Lodo Alfano bis. L'auspicio del Capo dello Stato, in attesa di mettere a

fuoco i modi e i tempi di un suo possibile intervento istituzionale sul tema, è che di questa riflessione si facciano carico tutti coloro che hanno a cuore i destini della Repubblica. Sarebbe paradossale se, nell'Italia troppo disincantata e assuefatta di oggi, funzionasse al contrario quello che ai tempi della Costituente, sulle macerie della dittatura fascista, fu definito "il complesso del tiranno".

m. giannini@repubblica.it

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il provvedimento su cui Berlusconi punta per sfuggire ai suoi processi può stravolgere la forma di governo parlamentare perché il presidente del Consiglio viene di fatto equiparato al presidente della Repubblica. In caso di crisi il Cavaliere potrebbe usare il principio del premierato elettivo, implicito nel Lodo, per cercare di impedire al Quirinale l'eventuale affidamento dell'incarico a chiunque non sia stato votato dal popolo