

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
**Dipartimento delle riforme istituzionali**

**Seminario di Firenze, 25 settembre 2006**

**Parte II**

**Riforme istituzionali: la forma di governo**

**La forma di governo: indicazioni per una riforma**

**intervento di Enzo Cheli**

1. Per parlare della nostra forma di governo e delle prospettive di una sua possibile riforma, secondo un'ottica non limitata alla semplice modellistica istituzionale, credo che converrebbe, in primo luogo, portare l'attenzione sul percorso storico che questa nostra forma di governo ha alle sue spalle, così da poter riflettere tanto sulle ragioni che indussero i nostri costituenti - fin dal settembre del 1946 con l'ordine del giorno Perassi presentato nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 - a scegliere una forma di governo parlamentare (peraltro "razionalizzata e corretta" dalla presenza di forti poteri di garanzia per le minoranze), quanto sul modo come questo modello ha di fatto funzionato in questi sessant'anni di esperienza repubblicana, subendo mutamenti e adattamenti notevoli alle vicende della politica.

Naturalmente non è questa la sede per svolgere un'analisi di questo tipo, che richiederebbe molto tempo. L'unica osservazione che in questa sede vorrei limitarmi a fare è che nell'arco della nostra vita repubblicana quasi mai questa forma di governo ha funzionato secondo le regole del modello parlamentare classico (fondato, cioè, sulla pari legittimazione di tutte le forze in campo e sulla loro naturale alternanza alla guida del governo), mentre in molte occasioni ha funzionato secondo schemi che, a seconda dei casi, sono stati più vicini ora al modello assembleare ora al modello presidenziale, in relazione alle diverse stagioni politiche che il nostro paese ha attraversato, dal centrismo al centrosinistra, dai tentativi di grande coalizione alla

svolta del 1993, che ha aperto la strada ai primi tentativi di bipolarismo. Da qui la possibilità di distinguere questo sviluppo relativo al funzionamento della nostra forma di governo con riferimento quanto meno a tre fasi individuabili: a) nel periodo che va dal 1948 al 1989, caratterizzato da una più o meno rigida applicazione della c.d. “*conventio ad excludendum*”; b) nel periodo che corre dal 1989 al 1993 e che, dopo la caduta dei presupposti della “*conventio*”, appare segnato da un alto tasso di sperimentabilità e fluidità; c) infine, nel periodo che si apre con la crisi politica del 1993, quando, anche a seguito dell’abbandono della legge elettorale proporzionale, si apre quella fase di “transizione” dagli esiti ancora incerti che ha indotto taluni a parlare di Seconda Repubblica e che ha orientato il funzionamento della nostra forma di governo verso un modello bipolare e verso una sorta di “presidenzialismo strisciante”, a sua volta destinato a evolvere secondo alcuni - dopo la recente riforma elettorale attuata con la legge n. 250 dello scorso anno - in direzione della nascita di una Terza Repubblica (Calise).

Ora, sappiamo bene che queste distinzioni tra Prima, Seconda e Terza Repubblica hanno una valenza meramente giornalistica e sono del tutto improprie sul piano tecnico dal momento che il modello di forma di governo adottato con la costituzione del 1948 è rimasto sinora, sul piano formale, sostanzialmente immutato, mentre i cambiamenti hanno riguardato non tanto il modello quanto l’assetto del sistema politico e gli equilibri tra i vari apparati costituzionali fondati su tale assetto.

2. In questo percorso storico il punto di svolta più significativo è indubbiamente segnato dalla riforma elettorale in senso maggioritario del 1993 che ha prodotto, nel funzionamento del sistema politico e della forma di governo, alcuni effetti rilevanti, dal momento che: a) ha aperto la strada ad una forma elementare di bipolarismo, che è ancora in corso di assestamento e che - per ragioni di ordine storico e culturale, oltre che politico - ben difficilmente potrà approdare ad una forma di bipartitismo; b) ha rafforzato il ruolo dell’esecutivo rispetto al ruolo del Parlamento; c) ha accentuato, nel Governo, il peso del Presidente del Consiglio che, attraverso il suo collegamento con la coalizione vincente, ha finito per godere di fatto di una investitura popolare diretta.

Questa evoluzione del nostro governo parlamentare ne ha, però, accentuato anche alcune patologie (o devianze dal modello classico), che si sono venute a manifestare sia nell’accresciuta frammentazione del sistema politico (che registra 20

gruppi parlamentari alla Camera e 9 formazioni diverse che concorrono a formare la maggioranza governativa); sia nella maggiore personalizzazione delle funzioni di governo esercitate dal Presidente del Consiglio, peraltro con una premiership non rispondente ad una vera leadership, data la scarsa coesione esistente all'interno delle coalizioni di governo; sia, infine, nei rischi di derive di tipo populista e plebiscitario che l'azione congiunta dei processi di frammentazione e personalizzazione tendono naturalmente ad innescare.

La riforma elettorale del 2005, anziché contenere ha agito da moltiplicatore di queste patologie del governo parlamentare avendo favorito, con il ritorno al sistema proporzionale, tanto la frammentazione tra le forze politiche quanto l'indebolimento delle istituzioni rappresentative, in conseguenza della maggiore distanza che la riforma elettorale è venuta a determinare (con l'abolizione dei collegi uninominali) tra elettori ed eletti.

**3.** A partire dagli anni '80 abbiamo avuto vari tentativi di riforma della nostra forma di governo (dal "decalogo" Spadolini alle tre Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali che si sono succedute dal 1984 al 1998) ma nessuno di questi tentativi conseguiva risultati concreti sul terreno normativo. Soltanto nel 2005, con la riforma del centrodestra nata dal c.d. "progetto di Lorenzago", si giungeva al livello della definitiva approvazione parlamentare di una riforma dell'intera seconda parte della Costituzione, ai sensi dell'art. 138 della Cost.

Alcuni di questi tentativi puntavano semplicemente ad accentuare in termini di maggiore efficienza la razionalizzazione del nostro modello parlamentare (che veniva, nella sostanza, confermato insieme con il sistema elettorale proporzionale); altri puntavano, invece, all'abbandono di questo modello attraverso un "salto di corsia" ora in direzione di un "semipresidenzialismo all'italiana" (come accadeva con il progetto elaborato nel 1997 - 98 dalla Commissione D'Alema), ora in direzione di un disegno del tutto inedito e sconosciuto di "premierato" (come accadeva con la riforma del 2005).

Tutti questi tentativi, per ragioni diverse, sono falliti e questo può considerarsi una fortuna che ha reso libero il campo su cui oggi operare.

Il fallimento dei vari tentativi di riforma è derivato da tanti fattori che qui sarebbe troppo lungo analizzare, ma in primo luogo è derivato dal fatto che i diversi progetti erano stati elaborati da una cerchia molto ristretta di addetti ai lavori (politici

e tecnici), senza alcuna opera di maturazione e coinvolgimento dell'opinione pubblica. Le varie ipotesi di "grande riforma" sinora tentate con riferimento alla forma di governo sono state, di conseguenza, affossate, talvolta dal disinteresse e talvolta dalla netta contrarietà di un'opinione pubblica poco disposta a riconoscerle come utili o necessarie. Su questo piano resta importante la lezione che è possibile trarre dall'esperienza del referendum del 25 giugno scorso, che ha visto una partecipazione molto elevata (il 54% degli aventi diritto contro il 34 % del precedente referendum costituzionale) e che ha fatto emergere due rifiuti molto netti del corpo elettorale: quello verso una "grande riforma" della Costituzione (dal momento che - almeno questo sembra essere stato l'atteggiamento più diffuso nel corpo elettorale - è pur sempre meglio tenersi la costituzione che abbiamo e che, pur con tutti i suoi difetti, ha retto la sua prova nella storia del Paese che sperimentare un "salto nel buio"), e quello verso un uso prevalentemente politico e congiunturale della riforma (ignorando cioè il carattere strutturale, legato al radicamento storico, che ogni costituzione per sua natura presenta).

#### 4. Se questa è la storia che abbiamo alle spalle da dove ripartire?

Per riprendere il percorso di una possibile (e utile) riforma credo che occorra innanzitutto mettere sotto osservazione lo stato di salute del nostro sistema politico, che rappresenta il terreno su cui la riforma va collocata.

Questo sistema, a ben guardare, viene oggi a caratterizzarsi per quattro aspetti fondamentali: a) per la complessità della sua struttura, determinata dallo stato di frammentazione tra le forze sociali e politiche (e che la riforma elettorale del 1993 non ha contenuto, bensì accentuato); b) per l'avvio di un processo di polarizzazione favorito dai sistemi maggioritari applicati negli anni '90 sia a livello centrale che locale, ma che presenta ancora esiti del tutto incerti e comunque lontani dalla possibilità in tempi brevi di uno sbocco bipartitico; c) per la sostanziale equivalenza delle due coalizioni in campo e per l'avvio, tra tali coalizioni, di un processo di alternanza nella guida del governo (pur in condizioni ancora poco favorevoli al riconoscimento di una reciproca piena legittimazione all'esercizio di tale funzione).

#### 5. Se questo è il quadro, quali obiettivi perseguire e con quali strumenti?

L'obiettivo fondamentale resta quello della costruzione di una forma di governo in grado di funzionare meglio di quella attuale in termini di rappresentatività, di stabilità e di efficienza.

A tale obiettivo si collegano le esigenze: a) di favorire e sviluppare il percorso già avviato verso il bipolarismo o, quanto meno, verso un multipartitismo temperato con non più di quattro o cinque grandi forze; b) di rafforzare il ruolo della maggioranza dando più stabilità ed efficacia all'azione del governo, in direzione di governi di legislatura; c) di non deprimere, ma anzi sviluppare il ruolo delle rappresentanze parlamentari e degli apparati di garanzia, cui risulta affidato il compito di preservare le condizioni per la legittimazione e l'alternanza tra le forze in campo.

6. Per realizzare questi obiettivi - anche alla luce dei passaggi che si sono sviluppati dopo il 1993 - non occorre una "grande riforma", con il passaggio ad una forma di governo diversa dal governo parlamentare, tanto più ove si consideri che l'esito del recente referendum costituzionale, insieme con gli orientamenti a suo tempo espressi dalla Corte costituzionale in tema di intangibilità dei "principi supremi" (v. sent. 1146 del 1988), sembrano rendere oggi impraticabile, non solo politicamente, ma anche tecnicamente, questa ipotesi.

Gli strumenti da adottare ai fini della riforma sono, dunque, quelli ordinari che la costituzione prevede nell'art. 138 e che possono essere utilizzati con gradualità, sia pure in vista del perseguimento di un disegno organico ad ampio spettro. Disegno che andrebbe sviluppato su vari piani e, in particolare, sui piani: a) della legislazione elettorale, anche di contorno (in vista di un maggiore accorpamento tra le forze); b) dei regolamenti parlamentari (in vista di un rafforzamento del controllo parlamentare); c) della legislazione ordinamentale, relativa agli assetti degli organi costituzionali (si pensi all'aggiornamento della legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio o ai correttivi che si potrebbero introdurre nel processo costituzionale ai fini di una maggiore tutela diretta dei cittadini e delle minoranze); d) infine - ma come punto di arrivo finale del percorso - del modello costituzionale di governo parlamentare tracciato nella seconda parte della costituzione.

7. A questo punto mi limito solo ad alcuni accenni sulle riforme possibili ed utili:

a) per quanto riguarda la legge elettorale per le elezioni politiche penso che, dopo la riforma del 2005, occorra assolutamente invertire la rotta per ritornare al modello maggioritario avviato nel 1993, da completare e sviluppare attraverso un ricorso generalizzato al collegio uninominale. I modelli da utilizzare sono fondamentalmente due: doppio turno di collegio (secondo il modello francese) o sistema misto, maggioritario e proporzionale (secondo il modello tedesco), ma con una forte clausola di sbarramento (eventualmente a parametri progressivamente crescenti nel tempo); b) per quanto riguarda il Parlamento - a parte la riduzione del numero dei suoi componenti (su cui l'accordo appare generale) - l'obbiettivo primario da realizzare resta quello del superamento del bicameralismo paritario attuale, in direzione di una differenziazione sia strutturale che funzionale tra le due Camere. La differenziazione strutturale potrebbe essere ricercata in direzione sia del modello tedesco del Bundesrat (con un Senato eletto dagli esecutivi regionali), sia del modello austriaco (con un Senato eletto dai Consigli regionali), sia di un modello misto (di tipo spagnolo), dove l'elezione del Senato avvenga tanto in forma diretta (da parte degli elettori), che indiretta (da parte degli organi regionali). La differenziazione funzionale potrebbe, a sua volta, essere cercata distribuendo diversamente tra le due Camere le funzioni legislative e di controllo (con una prevalenza della Camera sulla legislazione e del Senato sul controllo) ovvero articolando le competenze secondo il criterio delle materie (affidando alla Camera i campi della legislazione esclusiva ed al Senato quelli della legislazione concorrente, con alcune materie in comune). Non penso, comunque, che sia produttivo collocare il Senato fuori del circuito dell'indirizzo politico e del voto di fiducia (che potrebbe essere riferito al Parlamento in seduta comune); c) per quanto concerne il Governo, fatta la scelta di non uscire dal solco del governo parlamentare, occorre pensare a soluzioni in grado di accentuare gli elementi di correzione e di razionalizzazione di questa forma di governo già presenti nella costituzione in vigore, in direzione di una maggiore efficienza e più forte tutela delle minoranze. Confermata la necessità della fiducia al Governo all'atto dell'investitura, è giusto pensare ad una "sfiducia costruttiva" (secondo il modello tedesco) in grado di svolgere un ruolo di maggiore stabilizzazione degli esecutivi. Ma occorre anche pensare a maggiori poteri di indirizzo riconosciuti al Primo Ministro, attraverso la nomina e revoca dei ministri e l'esercizio dei poteri di organizzazione interna del Governo più ampi di quelli attualmente consentiti dalla legge 400 del 1988. Infine, andrebbe rafforzato il ruolo del Governo in Parlamento attraverso una riforma dei

regolamenti parlamentari in grado di consentire all'esecutivo un maggior controllo sui tempi e sui modi del lavoro parlamentare (anche in vista di una riduzione nell'uso della decretazione di urgenza); d) per quanto concerne il Capo dello Stato, penso che occorrerebbe distinguere meglio i poteri di controllo spettanti a quest'organo di garanzia dai poteri di indirizzo spettanti al Governo, ma anche rafforzare taluni poteri del Capo dello Stato rendendoli pienamente autonomi dai poteri del Governo (con l'abbandono per questi poteri "propri" dell'obsoleto istituto della controfirma). In questa prospettiva il potere di scioglimento delle Camere andrebbe ancora conservato - almeno in una prima fase - nell'area dei poteri di controllo spettante al Capo dello Stato. In una fase del bipolarismo più avanzata e matura di quella attuale si potrebbe, però, anche pensare ad uno spostamento del potere di scioglimento nell'area dei poteri di indirizzo politico spettanti al governo, secondo il modello Westminster. e) un ultimo punto riguarda lo "statuto dell'opposizione" che va ancora costruito in termini organici e che trova le sue componenti fondamentali nel rafforzamento del quorum previsto per le leggi di riforma costituzionale, nonché per i regolamenti parlamentari e per le leggi elettorali (oltre che per l'investitura dei vari organi di garanzia). In questa ottica si potrebbe anche pensare alla possibilità di una impugnativa diretta delle leggi innanzi alla Corte costituzionale, conferita alle minoranze parlamentari per vizi formali.