

## **Il “modello europeo”: un approccio nuovo alla questione antica della riforma istituzionale\***

Per i costituzionalisti, il dibattito ormai quasi trentennale sulle riforme istituzionali è croce e delizia.

Croce, perché delegittima ogni volta, mettendone in luce le inadeguatezze, la nostra ragione stessa di esistere, la Costituzione italiana, generando altresì frustrazioni a fronte del ripetuto fallimento dei progetti.

Delizia poiché ci fa sentire utili ed interessanti, proiettandoci ogni volta al centro del dibattito politico e dell'attenzione dei media, creandoci occasioni di lavoro e di protagonismo.

Questa premessa serve per soppesare e relativizzare il punto di partenza del ragionamento che cercherò di svolgere negli otto minuti assegnatimi dalla presidenza: da costituzionalista dico che la proposta messa a punto dalle fondazioni e la medesima giornata odierna rappresentano un momento di svolta, nel loro genere epocale, in questa logorante e appassionante riflessione.

Si tratta di un momento di svolta perché introduce ad una terza fase, finalmente matura ed equilibrata, del dibattito sulle riforme istituzionali, dopo due fasi entrambe viziate, sia pure per ragioni diverse: la prima (corrispondente alla Ia Repubblica) viziosa dal fatto che, nonostante tutto, non fosse ancora stata superata la situazione di democrazia bloccata, che ha ingessato il sistema politico italiano come nessun altro in occidente per più di quarant'anni; la seconda (quella della lunga e incompiuta transizione) viziosa al contrario dalla ricerca spasmodica dell'alternanza, da assicurare a prezzo di qualsiasi torsione della forma di governo e dei sistemi elettorali, un altare su cui sacrificare ogni altro valore.

---

\* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianeuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, tenuto a Roma il 14 luglio 2008. Il documento di base del Seminario, al quale l'intervento fa riferimento, si trova in Astrid Rassegna n. 75 del 14 luglio 2008.

Con questa proposta, che non si colloca nel nulla, ma viene dopo il referendum costituzionale del 2006 e cd. la “bozza Violante” messa a punto nella scorsa legislatura, si inaugura una fase matura della riflessione, ove si abbandona l’idea della “grande riforma” per accogliere quella dell’adeguamento, della manutenzione della Costituzione. Allo stesso tempo, si pone fine allo shopping costituzionale sul mercato del diritto comparato e si riannoda il filo con la tradizione italiana, inserita in un coerente quadro di riferimento, che non può che essere quello europeo, come recita il titolo dell’incontro. Innovativa e pregevole mi pare proprio questa enucleazione di un modello europeo di democrazia, entro il quale quella italiana ha da collocarsi. Innovativa perché la ricerca di un modello europeo si fa di solito nel campo della tutela dei diritti, più che in quello degli assetti istituzionali; pregevole perché evita derive esotiche e trapianti improvvisati, che possono portare a rigetti pericolosi.

Ci sono quattro aspetti, due di merito e due di metodo, attraverso i quali vorrei cercare di concretizzare questa entusiastica affermazione iniziale.

1) Prima di tutto, mi pare che segni una nuova epoca l’acquisizione della consapevolezza dell’uso improprio delle riforme costituzionali come strumento per risolvere problemi che richiedono soluzioni su altri piani; e del fatto che, in tal modo, si è sovraccaricata la questione istituzionale di attese smisurate e compiti titanici.

E, al contempo, la consapevolezza che la questione istituzionale non si esaurisce nell’adozione di meccanismi elettorali e costituzionali a rafforzare la stabilità e l’efficacia dei governi e la coesione delle maggioranze.

Mi sembra che debba essere ribadita con forza l’idea che, per avere una moderna democrazia il problema centrale sia quello della coesione sociale e dell’integrazione e che esse possono essere raggiunte soltanto attraverso il superamento del deficit di legittimazione delle istituzioni. Il potenziamento degli strumenti di partecipazione democratica, l’adeguamento delle garanzie costituzionali, il recupero della rappresentatività del parlamento e delle altre assemblee elettive, la definizione dello statuto delle opposizioni, il completamento della riforma delle autonomie, sono tutti aspetti che debbono essere affrontati per ridare alle istituzioni quella vitalità che può nascere solo dalla loro legittimazione democratica.

2) Sul tema specifico della forma di governo, mi sembra che sia davvero epocale la così ampia convergenza intorno all’affermazione che occorre lasciarci alle spalle il dibattito anacronistico, fortemente condizionato dalle suggestioni duvergeriane sulla democrazia immediata, che ha condotto a sostenere (e anche a realizzare nella pratica, si pensi alla forma di governo regionale, con effetti criticati e criticabili) forme di investitura diretta dei

vertici degli esecutivi. Mi pare un punto di non ritorno l'affermazione che esiste un "presidenzialismo di fatto" nascosto dentro un involucro parlamentare che ormai si aggira nella nostra forma di governo, ai diversi livelli. Così come quella, altrettanto forte, che la posizione del governo in parlamento si è andata rafforzando negli ultimi venti anni attraverso riforme di rango non costituzionale, al punto che il governo in parlamento è debole sulla carta assai più che nella realtà.

Ma farei un passo ulteriore: mi pare indubbio che proprio questo "presidenzialismo di fatto", incentrato sulla competizione bipolare tra coalizioni schiacciate intorno a leader carismatici (con tutto ciò che comporta in termini di mediatizzazione della politica) abbia contribuito proprio a quella delegittimazione delle istituzioni che costituisce il punto centrale della crisi italiana, in quanto ha svuotato progressivamente tutti gli istituti in grado di esaltare le virtù integrative della rappresentanza e di respingere le tentazioni autoritarie (democrazia dei partiti, sistema elettorale, primato del parlamento). Una volta che per "decidere", per "governare" si è stati disposti a ipersemplicizzare i meccanismi di formazione e trasmissione del consenso e di formazione delle volontà politiche, la conseguenza è stata la sfiducia nei meccanismi della democrazia partecipativa e deliberativa, la sfiducia o l'avversione nei confronti della politica tout court, l'aspirazione a ricorrere a un dittatore illuminato o a un suo equivalente democratico. L'investitura di un leader carismatico, oltre a irrigidire il sistema perché incapace di autocorrezione (una volta scelta una strada egli deve portarla in fondo ciecamente), crea passività, ammazza il dibattito politico (Hanna Arendt mette magnificamente in luce queste caratteristiche nel suo saggio "A tavola con Hitler"). I sistemi reattivi, responsivi, sono al contrario basati sul dibattito pubblico e sulla negoziazione.

In altri termini, mi pare che la necessità di abbandonare qualsiasi forma di investitura diretta del premier (anche nella forma prevista dall'attuale legge elettorale) derivi non da "la recente evoluzione della costituzione materiale del sistema politico", che "la rende inutile e superflua", ma dalla constatazione dei pericoli per il sistema democratico insiti in tale opzione.

Da tali considerazioni si dipanano una serie di conseguenze che non possono che essere condivise, e che riconducono le proposte sulla forma di governo entro la tradizione italiana ed europea, riprendendo, con alcune pregevoli correzioni, peraltro, aspetti della bozza Violante.

Quindi, l'opzione in favore di una forma di governo parlamentare razionalizzata, incentrata sulla fiducia concessa al primo ministro, che nomina e revoca i ministri; fiducia concessa però dopo che il governo si è formato e senza la necessità di dover dare alcuna indicazione

al capo dello Stato affinché “tenga in conto” i risultati delle elezioni. La consapevolezza che non si possono continuare a scaricare sulle leggi elettorali tutte le esigenze di governabilità, pena una perdita eccessiva di rappresentatività del parlamento. La previsione della sfiducia costruttiva (in abbinamento col sistema elettorale tedesco, nella consapevolezza che essa unita ad un sistema che prevede un premio di maggioranza condurrebbe ad un premierato assoluto). La necessità, che ribadirei in termini più forti, di regolamentare a livello costituzionale la questione di fiducia.

3) A livello di metodo, mi pare importante sottolineare che i problemi da affrontare solo in minima parte necessitano di una riforma costituzionale: serve porre in essere una pluralità di strumenti, in primis leggi ordinarie e riforme dei regolamenti parlamentari. In secondo luogo, che se è vero che il “vizio organicista” (una sola grande riforma da realizzare tutta o prevalentemente attraverso la riforma della parte seconda della costituzione) è stato una delle cause del fallimento dei progetti degli ultimi decenni, tuttavia proprio per tutto quello che si è detto ai punti 1) e 2) se si intende avviare il processo riformatore partendo dalla forma di governo (anche semplicemente per motivi pragmatici, collegati al coagularsi di un consenso politico), essa deve essere letta in senso lato, comprensiva non soltanto del rapporto di fiducia governo-parlamento, ma anche dei poteri del governo in parlamento, della sua potestà normativa, dello statuto dell’opposizione e delle sue garanzie. Al riguardo mi pare imprescindibile, una volta che si affidi gran parte della materia ai regolamenti parlamentari, una loro giurisdizionalizzazione, nel senso di renderli oggetto e parametro del giudizio costituzionale. Così come andrebbe attribuito alla Corte costituzionale il giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei membri del parlamento. Non si tratta di riforme “di contorno”, che possono essere rinviate ad una fase successiva, ma di profili della forma di governo che si collegano strettamente alla necessità di una nuova legittimazione delle istituzioni. Stesso discorso andrebbe fatto per altri aspetti, come la riduzione del numero dei parlamentari, mentre invece, secondo quanto suggerisce anche il progetto, si potrebbe rinviare ad un momento successivo il tema della seconda camera, che si lega strettamente alla necessità di ripensare la forma territoriale dello Stato, correggendo la riforma del 2001.

4) Infine, c’è l’aspetto della riforma dell’art.138 Cost., della “messa in sicurezza” della Costituzione. Posto che è indubbio che riforme costituzionali di questa portata debbano essere fatte con una larga convergenza di forze politiche e che non possono essere approvate a “colpi di maggioranza”, resta però la difficoltà di una riforma dell’art.138 Cost., precedente o simultanea alle riforme sostanziali. Mi pare meno macchinoso e più agevole, rispetto alla pur auspicata modifica dell’art.138, agire per riaffermare l’esistenza della consuetudine costituzionale che la maggior parte della dottrina riteneva sussistere fino al

2001, nel senso che le “grandi” riforme costituzionali possono essere adottate soltanto se largamente condivise. Quel che è accaduto nel 2001 (e si è poi ripetuto nel 2006) mi pare suffraghi la posizione volta ad affermare l’esistenza di questa consuetudine: in questo senso va l’autocritica compiuta da molti dei sostenitori della riforma del 2001, nonché l’argomento, frequentemente usato da essi per giustificare il “colpo di mano”, secondo il quale fino alla vigilia del voto l’opposizione era stata favorevole al progetto. La riaffermazione di tale consuetudine potrebbe svolgere la stessa funzione di una riforma dell’art.138 Cost., senza porre i delicati problemi che quest’ultima implicherebbe.

Naturalmente ciò richiede un clima di civiltà e correttezza nei rapporti tra le forze politiche il cui ripristino dovrebbe essere preliminare a qualsiasi discorso sulle riforme costituzionali.