

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento delle riforme istituzionali

Seminario di Firenze, 25 settembre 2006

Parte II

Riforme istituzionali: la forma di governo

MASSIMO LUCIANI

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico. Facoltà di Giurisprudenza. Università di Roma “La Sapienza”)

Sembra metodologicamente doveroso, in un Seminario organizzato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, prendere le mosse proprio dalle riflessioni che lo stesso Ministro Chiti ha avuto modo di esporre nel corso dell’audizione innanzi la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati il 18 e il 26 luglio scorsi.

1.- La prima considerazione riguarda il rapporto che il Ministro ha instaurato tra metodo delle riforme e forma di governo, quando ha espresso l’intenzione di mettere in moto una “azione di forte collaborazione” con il Parlamento (e in particolare con le Commissioni affari costituzionali delle due Camere, competenti per materia), nel contesto di una concezione non “presidenzialista” dell’opera del Governo.

Che questa sia la rappresentazione del metodo delle riforme coltivata dall’Esecutivo non si può che essere lieti: dopo anni di revisioni costituzionali disegnate e discusse anzitutto in sedi “speciali” (come è accaduto per le varie bicamerali), o addirittura extraparlamentari (come è accaduto, da ultimo, per la legge di revisione bocciata nel referendum del 25 e 26 giugno, nata “in montagna”), il ritorno all’idea del protagonismo parlamentare e l’utilizzazione dell’iniziativa del Governo in chiave di stimolo del lavoro delle Camere debbono essere salutati con sicura soddisfazione.

Conseguenza logica di questa corretta impostazione, poi, sembra essere la valorizzazione del confronto con l’opposizione, che potrebbe diventare finalmente fruttuoso ora che la pretesa della

grande riforma sembra accantonata e che ci si orienta nel senso della “manutenzione ordinaria”: un terreno, questo, sul quale non solo le possibilità di un vero dialogo, ma anche quelle di un accordo saranno senz’altro più frequenti e concrete.

2.- Questo per quanto riguarda il metodo. Nel merito, muoverei anzitutto dalla constatazione che tra le riforme più urgenti non vi sono quelle relative alle istituzioni e agli istituti di garanzia. Non è certo un caso che nelle varie iniziative riformatrici se ne parli relativamente di rado: quelle istituzioni e quegli istituti, in definitiva, hanno dimostrato di funzionare in modo abbastanza soddisfacente, sicché non sembra essere, questo, uno dei temi ai quali rivolgersi con maggiore urgenza. Qualche aggiustamento, nondimeno, è ben possibile immaginarlo.

Così, per prevenire le frequenti polemiche sulla pretesa politicità dell’azione della Corte costituzionale, non sarebbe irragionevole pensare all’introduzione di meccanismi di selezione “all’americana” (caratterizzati, cioè, dal confronto pubblico), all’allungamento del mandato (con il ritorno agli originari dodici anni), all’introduzione di un efficace regime di incompatibilità successive.

Una riforma importante, poi, sarebbe quella del *quorum* nel referendum abrogativo. Lo stesso referendum previsto dall’art. 75 della Costituzione, in effetti, ha dimostrato di possedere (anche) una valenza oppositiva e garantista, sicché non è irragionevole parlarne in questa sede. Se questo è - come sembra innegabile - vero, per favorire l’impiego dello strumento referendario sarebbe utile introdurre (così come avevano proposto Barbera e Morrone) un *quorum* variabile, calibrato sul *turnout* elettorale (in particolare, su quello relativo alle ultime elezioni politiche). In questo modo si rispetterebbe l’esigenza (che i Costituenti avevano ben compreso) di garanzia della serietà dell’abrogazione popolare, che non può essere consegnata nelle mani di un’esigua minoranza di cittadini, ma allo stesso tempo si eviterebbe un’eccessiva penalizzazione del referendum, come accade - invece - quando il *quorum* è fisso e non tiene conto della realtà dell’interesse dei cittadini per la politica e dell’effettiva dimensione della partecipazione popolare.

Dubbi, invece, si possono nutrire sull’opportunità di irrigidire ulteriormente il procedimento di revisione previsto dall’art. 138 Cost. E’ vero che l’esperienza del 2001 e del 2006 ha dimostrato che le maggioranze di governo qualche volta hanno preteso di agire anche da maggioranze - diciamo così - “costituenti”, ma non è meno vero che: a) il sistema possiede comunque, già ora, degli anticorpi (la bocciatura referendaria della legge di riforma nata a Lorenzago è, a questo proposito, illuminante); b) la lezione del recente passato sembra aver indotto le forze politiche a più miti consigli e ha suggerito il ritorno alla logica delle riforme condivise che aveva caratterizzato un lunghissimo periodo della storia repubblicana; c) un eccesso di irrigidimento, invece di avere effetti garantisti, potrebbe determinare - paradossalmente - esiti di segno esattamente contrario, stimolando forzature o vere e proprie rotture costituzionali.

Più che dubbi, infine, vere e proprie certezze vi sono, a mio avviso, sull'inopportunità di modificare il regime costituzionale del ruolo del capo dello Stato. La flessibilità e la capacità di adattamento delle attuali regole costituzionali sono state senz'altro positive e hanno permesso alla Presidenza della Repubblica di assicurare al sistema unità, equilibrio e stabilizzazione. Certo, trattandosi di una magistratura individuale, l'effettiva erogazione di simili prestazioni, che dovrebbero essere sempre proprie del Presidente della Repubblica, dipende in larga misura dalla personalità del titolare della carica (e non sempre, lo si sa, le cose hanno funzionato per il verso giusto). In questa prospettiva, però, le regole del diritto costituzionale possono fare ben poco, e non è certo cambiandole che problemi di questo genere possono trovare soluzione.

3.- Venendo, ora, alla forma di governo e a quella che impropriamente, ormai, è comunemente definita forma di Stato (vale a dire alla questione dei rapporti fra Stato e autonomie), mi sembra che una volta di più sia particolarmente significativa la concezione dell'Esecutivo come "Governo in Parlamento" che si ritrova nell'audizione del Ministro.

Se questo è - e personalmente condivido - il modo esatto di concepire il Governo, soprattutto nel nostro Paese, ne viene che il Governo è tanto più forte e saldamente legittimato quanto più forte e saldamente legittimata è la classe politica parlamentare. In questa prospettiva, più che di una revisione della Costituzione, v'è bisogno, e bisogno urgente, d'una nuova legge elettorale, che ponga rimedio ai gravi difetti dell'attuale (un vero "sistema elettorale della debolezza", mi è capitato di definirlo, perché frutto della debolezza di una maggioranza uscente e timorosa di divenire opposizione, e della debolezza dei partiti in generale, che hanno accolto con sollievo la possibilità di indicare *ex auctoritate* gli eleggibili, sottraendo agli elettori qualunque potere di scelta delle persone). Essenziale, anzitutto, è l'eliminazione del sistema della lista bloccata e la reintroduzione di meccanismi democraticamente selettivi del personale parlamentare: l'ipotesi di un modello tedesco, con il 50% dei seggi assegnati con il sistema del collegio uninominale, assume, alla luce della più recente esperienza, forza ancor maggiore di quanta ne avesse in passato. Non meno essenziale - e anche questo sembra addirittura ovvio - è una modificazione dell'attuale disciplina del premio di maggioranza al Senato: se premio di maggioranza ha da esservi, che sia unico e non frazionato per venti Regioni (le soluzioni per armonizzare questa esigenza con quella del rispetto della norma costituzionale sull'elezione del Senato su base regionale non mancano). Anche un intervento sul numero dei parlamentari e sulla selezione delle candidature andrebbe nel medesimo senso, offrendoci una classe parlamentare più saldamente legittimata e capace di confrontarsi alla pari con quel Governo che tutti vogliono dotare di poteri di indirizzo adeguati ad una democrazia moderna.

Altri interventi potrebbero riguardare la migliore definizione delle prerogative del Presidente del Consiglio, con l'esplicito riconoscimento del potere di revoca dei Ministri, oppure la disciplina dei

rapporti tra maggioranza e opposizione in Parlamento (cosa, questa, che ovviamente concerne i regolamenti parlamentari). Tutto questo, però, mi sembra meno importante dello sforzo riformatore nella direzione di un rafforzamento della legittimazione (e di una garanzia di qualità) della classe parlamentare.

Infine, per quanto riguarda le autonomie (tema, questo, al quale è specificamente dedicata un'altra parte di questo Seminario, ma che ha tali e tante connessioni con quello della forma di governo, da non poter non essere oggetto almeno di un cenno in questa sede), la direzione giusta sembra quella di un aggiustamento dell'attuale Titolo V, che elimini i problemi postisi negli ultimi anni e registri le soluzioni già offerte dalla giurisprudenza costituzionale, che (anche con soluzioni giurisprudenziali assai audaci) si è sforzata di rimediare a talune evidenti insufficienze e imprecisioni della riforma del 2001. Molta prudenza, invece, per non dire contrarietà, si deve avere, a mio parere, per la prospettiva del c.d. federalismo asimmetrico: l'esperienza della Spagna mostra che l'asimmetria o produce eccessive differenziazioni (a vantaggio delle zone più ricche del Paese) oppure è destinata ad essere assorbita, visto che la conquista di autonomie più ampie da parte di una Regione è fatalmente seguita dall'estensione di quelle autonomie anche a tutte le altre Regioni. Il che agevolmente si spiega, se solo si pensa che le classi politiche regionali vivono il mancato ottenimento del massimo spazio di autonomia disponibile come una sorta di sconfitta per - diciamo così - demerito comparativo, con la conseguenza che, per banali ragioni sistemiche, l'asimmetria tende alla propria negazione nel momento stesso in cui si afferma.

4.- Molte altre cose, è chiaro, si potrebbero dire. E molte altre ipotesi di riforma si potrebbero fare (a partire da un ripensamento dei rapporti tra le due Camere o quanto meno all'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001). Ma già le questioni cui ho qui brevemente accennato occuperebbero uno spazio enormemente vasto dell'agenda politica di chiunque aspirasse a intervenire sui nodi ancora non sciolti del nostro assetto istituzionale.