

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento delle riforme istituzionali

Seminario di Firenze, 25 settembre 2006

Parte II

Riforme istituzionali: la forma di governo

Intervento di GIUSEPPE de VERGOTTINI

Professore ordinario nella Università di Bologna

Cercando di ripetere il meno possibile di quanto già abbiamo sentito, vorrei limitarmi a sottolineare alcuni aspetti inerenti alla materia in discussione. Premetto che vedrei come non più rinviabili interventi riguardanti la forma di governo anche in relazione al superamento del bicameralismo paritario. Ma dopo il rigetto della grande riforma voluta dal centrodestra sono convinto che se parliamo di riforme a livello costituzionale, realisticamente, sarebbe possibile andare solo verso una riforma “leggera”, che non intacchi radicalmente l’assetto complessivo, e che non metta in seria discussione l’attuale assetto del Senato in quanto mai si otterrebbe una seria collaborazione di tale assemblea che resta, evidentemente, essenziale per l’assunzione di qualsiasi decisione riformatrice. Probabilmente, il percorso più realistico deve limitarsi a interventi sulla legge elettorale e alle norme costituzionali che si riferiscono all’organizzazione e alle funzioni del Governo.

Dicevo riforma “leggera”, il che non significa certo di poca importanza, in quanto si dovrebbe agganciare l’intervento sul Governo con l’intervento sulla legge elettorale: questo elemento è già emerso questa mattina. L’intervento di

riforma sulla legge elettorale, inevitabilmente, è collegato ad un auspicabile miglioramento del ruolo del Governo nel nostro sistema complessivo. I tempi, da questo punto di vista, diventano importanti. Mi pare sia stato Leonardo Morlino a fare stamattina questo cenno. Ricordo che c'è una raccomandazione del Consiglio d'Europa che dice: nessuna riforma elettorale nell'anno precedente al rinnovo dell'Assemblea.

Ora, a parte questa raccomandazione, è credibile una riforma *in extremis* oppure una riforma che si trovi ad avere l'angustia di un eventuale scioglimento anticipato? o è meglio e più razionale partire con il piede giusto, in anticipo? Logicamente più tempo c'è meglio è, ma è credibile che in questo momento ci sia la voglia di intervenire con una riforma elettorale, subito? Non so se i tempi siano maturi; indubbiamente, però, la tempistica diventa un elemento essenziale.

Su questo punto si agganciano le annotazioni che abbiamo sentito sul referendum abrogativo della recente legge che, sicuramente, potrebbe servire come stimolo al Parlamento, a prescindere dal fatto se sia effettivamente esperibile o meno, per anticipare la consultazione. Comunque, questa è la valutazione sui tempi che, mi sembra, costituiscano un elemento essenziale.

Da un punto di vista pratico quello che mi sembra di capire che sia emerso in tutti gli interventi che abbiamo sentito è che tutti, o quasi, si sono dichiarati soddisfatti del fatto che il nostro sistema politico abbia acquisito una forma di bipolarizzazione. Anche se la stessa non appare consolidata tuttavia si è delineata con contorni piuttosto chiari dopo quello che è successo dal 1993 in avanti.

Bipolarizzazione significa anche formazione delle coalizioni fra i partiti prima delle elezioni e non dopo, individuazione preventiva del *leader* delle coalizioni da sottoporre al voto degli elettori, alternanza potenziale.

Questi punti mi pare che siano oramai acquisiti, anche se, purtroppo, non appaiono con chiarezza consolidati. Essi si presentano come essenziali alla funzionalità e stabilità del sistema politico e rappresentano profili che sono

tranquillamente condivisi nei sistemi politici della maggior parte delle democrazie parlamentari europee del momento. E' certo che la legislazione elettorale finisce per risultare determinante nell'apportare quei correttivi all'operare del sistema politico in senso bipolare che servono ad orientare anche il nostro Paese nella direzione europea appena menzionata. Per questo, e conclusivamente sul punto, condivido gli orientamenti qui emersi a favore di un intervento sulla legge elettorale che concorra a salvare la bipolarizzazione.

A questo punto credo che proposte di intervento credibili investano il ruolo del Presidente del Consiglio. Queste devono essere fatte tenendo in conto quelli che sono i presupposti offerti dalla realtà politica italiana nei cui confronti, ove ci sia concordanza sulla esigenza di eliminare certe criticità, occorrerebbe operare. Al riguardo quindi occorre ragionare abbandonando l'idea per cui basta evocare il ricorso a soluzioni istituzionali operate in altri ordinamenti per risolvere positivamente ogni problema. Questo vale per il richiamo, ormai invalso in Italia, alla introduzione del *premierato*. In modo più o meno preciso spesso si intende con tale formula richiamare la forma di governo vigente in Gran Bretagna. Si dovrebbe quindi introdurre in Italia un sistema con al centro il primo ministro, indicato dal corpo elettorale unitamente alla maggioranza di cui è leader, e quindi beneficiario di una duplice legittimazione, popolare e parlamentare.. In tal senso il premierato coincide col modello Westminster e quindi con una forma di governo che tradizionalmente si definisce bipartitica. Ma tutti sappiamo che tale soluzione è il punto di arrivo di una lunga evoluzione costituzionale e politica in cui si rivelano essenziali almeno due partiti con i loro gruppi parlamentari e in cui esistono due istituzioni essenziali, il governo e l'opposizione, che consentono un regime dialettico-competitivo operante in modo continuativo e che prelude ad alternanza di ruoli in seguito a verifiche elettorali che il primo ministro, guida del governo e della maggioranza, è assolutamente libero di provocare. Sappiamo, comunque, che il funzionamento

del sistema dei partiti e del governo di gabinetto in Gran Bretagna sono legati a una realtà politica diversa da quella italiana per cui l'idea acritica di una recezione del modello britannico non è assolutamente perseguibile. Ragionamento non dissimile va fatto a proposito di una auspicata trasposizione della istituzione simmetrica al gabinetto governativo e cioè alla *opposizione*. Si deve al riguardo ricordare che un conto è dare rilevanza all'opposizione come funzione, e già le riforme dei regolamenti parlamentari nel 1998-99 si sono mosse in questo senso perché parlare di gruppi dell'opposizione e riconoscere il loro ruolo nella programmazione dei lavori e nello svolgimento dell'attività delle camere è un fatto estremamente importante. Ma tutti comprendiamo che un conto è parlare di funzione dell'opposizione, e un conto è parlare dell'opposizione come istituzione costituzionale. Si tratterebbe di un salto di qualità rilevante in quanto si avrebbe la conferma certa del consolidamento della bipolarizzazione con possibili rotazioni dei ruoli di governo/opposizione. Comunque, senza addentrarci in esercizi di ricostruzione comparativa di cosa debba intendersi per premierato e lasciando sullo sfondo dei nostri ragionamenti i contributi che possono fornire le esperienze degli altri ordinamenti, che tutti noi conosciamo, limitiamoci a prendere atto del fatto che in questi ultimi anni a livello politico vi è già stata una sensibile maturazione del dibattito sul rafforzamento dei poteri del vertice del governo. A prescindere dal progetto di riforma costituzionale del centrodestra bocciato dagli elettori che andava con insistenza verso una radicale riconsiderazione del ruolo del Presidente del Consiglio, basta ricordare il documento Salvi alla bicamerale (1997) o il progetto di legge Tonini nella XIV Legislatura, per restare a sinistra, che riconoscevano anche se in altra prospettiva l'esigenza di mettere mano alla riforma del Governo, ammettendo l'indicazione delle candidature sulla scheda elettorale e prevedendo il potere di scioglimento anticipato sotto la esclusiva responsabilità del Presidente del Consiglio, sulla falsariga dell'articolo 115 della

costituzione spagnola, rendendo quindi la determinazione del Presidente della Repubblica un atto dovuto.

Ho l'impressione che un certo tipo di valutazione sul fatto che sia utile e opportuno un rafforzamento dell'esecutivo si sia fatta avanti. Le motivazioni possono essere diverse: il Governo ha bisogno di più poteri perché l'Unione Europea e i rapporti internazionali richiedono una maggiore capacità decisionale; i rapporti con le Regioni, anche in vista di un rafforzamento del sistema regionale – per non parlare della possibilità di adottare certe forme di federalismo –, presuppongono un Governo centrale forte e autorevole; tutto questo spinge verso un ruolo maggiormente dinamico ed incisivo del Governo. In proposito dobbiamo notare come noi parliamo quasi sempre dei rapporti con l'Unione Europea in quanto i rapporti di integrazione fra ordinamento europeo e nazionale richiedano una costante presenza del governo nelle diverse sedi comunitarie. Ma in generale non possiamo dimenticare i rapporti internazionali che vanno oltre i confini della integrazione europea. E' in particolare la dimensione classica della politica estera basata sui vincoli di alleanza e sui sistemi di sicurezza collettiva che richiede in modo pressante la presenza del governo non soltanto nelle diverse sedi comunitarie ma anche nelle istanze internazionali specializzate e in particolare in quelle che garantiscono la sicurezza dei cittadini e gli interessi più significativi della intera comunità nazionale. Appare quindi ineliminabile un apparato di governo coeso ed efficiente, in cui il premier giochi un ruolo personale di primo piano particolarmente incisivo alla pari degli altri capi di governo. Il clima di costante conflittualità in Medio Oriente di cui noi siamo partecipi, è destinato a essere continuativo. Le decisioni relative all'invio di corpi armati all'estero in missioni di pace che possono degenerare in conflitti armati ci è ormai familiare. Indubbiamente tutto questo, e lo abbiamo visto in una serie di episodi di questi ultimi mesi, richiede una maggiore chiarezza, una maggiore nettezza nei

rapporti di competenza, richiede un ruolo specifico forte del governo in un quadro di stabilità.

Quindi una delle riforme sicuramente perseguibili è quella che dovrebbe incidere sul ruolo del Governo, rafforzando il suo vertice. Sono assolutamente convinto che non costituisce un attentato ai principi di fondo della Costituzione insistere sulla possibilità di operare certe scelte, come quelle della costituzione spagnola o svedese, circa il ruolo del Governo e, soprattutto, quello del Primo Ministro. Mi riferisco, per esempio, al potere di nomina e di revoca dei Ministri o al coinvolgimento del vertice del Governo per quanto riguarda il potere di scioglimento.

Tanto per toccare subito il problema chiave: riconoscere un esplicito potere di scioglimento anticipato al *leader* della maggioranza, che è anche alla guida del Governo, non è qualcosa di preoccupante dal punto di vista delle istituzioni democratiche se rimane chiaro un assetto complessivo di bilanciamento fra gli organi costituzionali. Non è assolutamente qualcosa di cui avere paura anche perché la maggior parte delle democrazie mature, comprese anche alcune democrazie abbastanza recenti, come la Spagna, prevedono questa possibilità. Il fatto che il vertice del Governo abbia veramente una parola determinante sulla possibilità di una consultazione preventiva, francamente, non mi sembra qualcosa di patologico rispetto alle scelte di fondo di un sistema democratico complessivamente inteso. Sarebbe quindi del tutto fuori posto e addirittura ridicolo parlare con pretese di serietà di una “tirannia” del primo ministro.

Questo del potere governativo di scioglimento anticipato è un punto su cui c'è già stato un ampio dibattito ormai da quasi vent'anni. Sono argomenti su cui si può ragionare senza la preoccupazione di vedersi accusati di attentare alla costituzione in quanto si indebolirebbero le attribuzioni di garanzia del Presidente della Repubblica.

È chiaro che se si va verso una discrezionalità di scelta da parte del Governo per quanto riguarda la nomina e la revoca dei ministri e lo scioglimento anticipato, inevitabilmente, si riconosce che il ruolo del Presidente della Repubblica è destinato in parte a cambiare.

Secondo quanto appare evidente il ruolo di mediazione del Presidente della Repubblica era fisiologico in una situazione di pre-bipolarizzazione, con coalizioni formate prima delle elezioni. Nel momento in cui c'è stato un salto anche culturale, sicuramente accettato dalla stragrande maggioranza degli italiani, oltre che politico, nella direzione del bipolarismo, il fatto che vi sia un ridimensionamento del ruolo di mediazione del Presidente della Repubblica mi pare che sia nella logica delle cose. Che si lasci solo a chi ha il potere di decidere l'impegno e la responsabilità politica del Governo di arrivare alla scelta di presentarsi agli elettori, francamente, io non solo non lo considero pericoloso per una corretta concezione della democrazia parlamentare ma, al contrario, del tutto doveroso e conforme a una corretta lettura del sistema politico modernamente inteso. Ciò è in perfetta linea con quanto avviene in Europa. La concezione di chi vuole mantenere una tutela forte del capo dello stato sul Governo, nei termini ricordati, è del tutto antistorica ove si affermassero in modo non equivoco i termini di una bipolarizzazione con alternanza in cui sia il corpo elettorale a dire la sua nei casi di interpello proposto dal Governo. In tale situazione richiamare con insistenza, come ancora oggi alcuni fanno, la essenzialità di un ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica, è un non senso. Vi sarebbe un superfluo ruolo di revisione del capo dello stato che finirebbe per esercitare un ruolo politico in contraddizione con quello che invece deve spettare al Presidente del Consiglio nel momento in cui pone la sua responsabilità di fronte al corpo elettorale. Il capo dello stato sarebbe quindi di ostacolo alla verifica spettante al titolare della sovranità. Su questo non mi stancherei di richiamare l'esperienza diffusa di altre sicure democrazie europee in cui il capo dello stato ha dovuto progressivamente

ritirarsi dalla scena politica. Su questo tema esiste una ampia e nota casistica e non occorre insistere oltre.

Nel complesso l'intervento di riforma diretto a rafforzare il Governo, con inevitabile parallelo ridimensionamento dei poteri del capo dello stato, sarebbe ottenibile con limitati ritocchi al testo costituzionale, una volta raggiunta l'intesa fra le forze politiche, e con un intervento tramite legislazione ordinaria sulla normativa elettorale. L'altro argomento legato alla forma di governo che avrei voluto affrontare è quello della riforma della seconda camera, al fine di abolire il bicameralismo paritario, concentrare la fiducia nella sola Camera dei Deputati, introdurre la camera delle regioni sul modello del *Bundesrat* tedesco. Tale sviluppo logico di quanto penso non è possibile per ragioni di tempo. Mi limito a ricordare il tema e a prendere atto del fatto inoppugnabile che la riforma della seconda camera, in un quadro di sicura ostilità dei senatori, è oggettivamente una ingenuità. Tale ultimo traguardo non è quindi realistico. Al contrario mi permetto di pensare che la riforma del Governo, appaiata alla riforma della legge elettorale, non sia una battaglia persa in partenza. Mi auguro quindi che ci sia spazio per lavorare in questa direzione.