

La forma di governo

Paolo Caretti

Relazione al seminario sul DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE CONTENENTE MODIFICHE ALLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE, Roma, LUISS, maggio 2005

1. Sul tema che mi è stato assegnato, ossia quello relativo alle proposte oggi in discussione in Parlamento in ordine alla forma di governo, con particolare riferimento ai rapporti tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica, è già stato detto e scritto moltissimo.

Si tratta di un dibattito che ha messo in evidenza una posizione generalmente critica di questa parte della riforma, ma anche divisioni nette sul significato da attribuirle, che hanno portato a criticarla per ragioni opposte: alludo alla posizione di chi ritiene il modello di premierato proposto inaccettabile per la somma di poteri concentrati nel Primo Ministro, con tutte le conseguenze che ne derivano per una corretta dialettica parlamentare (penso alla posizione di Elia e Ferrara, per citare due nomi, cui altri potrei aggiungerne) e all'opposta posizione di chi ha sostenuto invece che tale modello prefigura un premierato debole, nel quale il Premier sarebbe in realtà schiavo della sua maggioranza (penso alla posizione di Barbera e Ceccanti, anche qui per citare i due autori che più si sono impegnati a dimostrare questo assunto).

Nel preparare questo mio intervento introduttivo su questo tema mi sono chiesto se avrebbe avuto un senso, se avrebbe contribuito alla nostra discussione, la riproposizione dei termini di un dibattito a tutti noto per poi, alla fine, esprimere una mia opinione personale, aderendo all'una o all'altra delle posizioni critiche espresse. Ho preferito scartare questa ipotesi e scegliere invece un altro tipo di approccio, ponendo al centro dell'intervento un interrogativo di fondo: la riforma che stiamo discutendo, in punto di forma di governo, in che rapporto si pone con le proposte più risalenti su questo stesso tema? In altre parole essa è il frutto estemporaneo di una maggioranza che punta ad una iperlegittimazione da parte del corpo elettorale o presenta invece qualche elemento di continuità con quanto è stato in parte proposto e in parte realizzato negli anni che ci stanno alle spalle?

Solo dopo aver risposto a questo interrogativo, cercherò di dare una valutazione generale, più che su singoli aspetti, della proposta di riforma in discussione.

2. Per rispondere all'interrogativo che ho posto è dunque necessario ripercorrere, sia pure in estrema sintesi, il dibattito sulla riforma della nostra forma di governo si è sviluppato negli anni passati e riprendere le proposte che ne sono scaturite.

Che il tema della forma di governo sia stato da almeno un quarto di secolo oggetto di discussione e di proposte di riforma, una discussione certo che ha avuto momenti più intensi e meno intensi, è dovuto come è a tutti noto a due ragioni storiche. La prima è rappresentata dal varo da parte dell'Assemblea costituente, una volta scartata l'ipotesi presidenzialista, di un modello costruito nel solco della nostra tradizione parlamentare prefascista, ma volutamente aperto ad ipotesi diverse circa la sua concreta configurazione, in relazione agli equilibri politici che si sarebbero determinati nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione: dunque la prima ragione sta in una non scelta del costituente tra un modello a prevalenza dell'esecutivo (e della sua maggioranza parlamentare) o viceversa a prevalenza delle assemblee elettive (quali sedi di confronto/scontro e di composizione e scomposizione delle maggioranze di Governo). La seconda ragione è rappresentata dall'instaurarsi per un lungo

periodo di una prassi che progressivamente ha fatto pendere l'asse dei rapporti tra Governo e Parlamento decisamente a favore di quest'ultimo. E' il periodo in cui vige la c.d. "conventio ad excludendum", che viene compensata sul terreno parlamentare con una serie di regole (tradottesesi poi nella prima vera riforma dei regolamenti parlamentari del 1971) che assicuravano il coinvolgimento (con l'eccezione della politica estera) della maggiore opposizione di sinistra, a priori esclusa dal Governo, nelle maggiori decisioni riguardanti la vita delle assemblee elettive (a partire dalla programmazione dei lavori), nonché nel procedimento legislativo (soprattutto in quello che si svolge in commissione) . Grazie a queste regole il vero organo in cui si forma l'indirizzo politico è il Parlamento, donde la definizione del suo ruolo in termini di elemento centrale dell'intero sistema costituzionale. E tutto ciò non mancherà di avere dei riflessi sulla disciplina della forma di governo a livello regionale, dove i primi statuti del 1971 delle Regioni di diritto comune sposeranno in pieno il modello statale, configurando una forma di governo che molti hanno allora definito addirittura di tipo assembleare, a sottolineare la centralità che i ai Consigli veniva attribuita nell'esercizio della funzione di indirizzo politico della Regione.

E' agli inizi degli anni '80 che questa prima configurazione che il modello costituzionale aveva avuto comincia ad essere messo in discussione. Venuta progressivamente attenuandosi gli effetti della nota "conventio", comincia a farsi strada l'idea che anche la nostra forma di governo possa avviarsi verso un sistema di alternanza tra forze politiche diverse alla guida del Paese, con conseguente recupero di una distinzione tra maggioranza e opposizione, che ne rendesse più trasparenti le rispettive responsabilità. Una linea questa che portava inevitabilmente a spostare il pendolo dei rapporti tra Parlamento e Governo a spostarsi, questa volta, nella direzione opposta a quella sino ad allora seguita. Di qui le nuove parole-guida: non più centralità delle assemblee elettive, ma governabilità, nel segno dell'efficienza e della trasparenza nei confronti dell'elettorato.

3. Questo mutamento di prospettiva si riflette subito nell'avvio di un'attività parlamentare volta a dare alla stessa uno sbocco istituzionale.

Il punto di partenza, dopo il noto "decalogo Spadolini", sono i lavori dei due Comitati istituiti alla Camera e al Senato, istituiti in seno alla due Commissioni affari costituzionali nel 1982 e presieduti rispettivamente dall'on. Ritz e dal senatore Bonifacio. Si tratta di due Comitati che hanno un mandato limitato alla predisposizione di una relazione che contenesse una sorta di inventario dei problemi di ordine costituzionale da affrontare con una riforma e delle conseguenti modifiche dei regolamenti parlamentari.

Il Comitato Ritz, una volta discussa e accantonata ogni ipotesi presidenzialista a favore del mantenimento di un sistema parlamentare, prospetta l'introduzione di alcune variabili:

1. l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, con solo funzioni di garanzia;
2. il possibile passaggio dal principio collegiale al principio monocratico, in sede di fiducia preventiva;
3. l'esigenza di procedere ad una riorganizzazione della disciplina interna all'organo Governo, che valorizzasse meglio la figura del Presidente del Consiglio.

In seno al Comitato Bonifacio, invece, non trovandosi alcun accordo su ipotesi di riforma costituzionale della forma di governo, suggerisce alcune riforme di secondo livello, realizzabili con legge ordinaria. Tra queste:

1. un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, attraverso il varo di una legge sulla Presidenza, orientata in questo senso;

2. una valorizzazione del principio collegiale che faccia del Consiglio dei Ministri la vera sede di elaborazione dell'indirizzo politico;
3. l'espansione dei poteri normativi del Governo, mediante anche l'introduzione di strumenti di legificazione;
4. ridefinizione del ruolo del Parlamento come sede di indirizzo generale e di controllo (non più di definizione dell'indirizzo politico) attraverso tutta una serie di strumenti tra cui una maggiore semplificazione delle procedure parlamentari, l'introduzione di corsie preferenziali e valorizzazione della procedura d'urgenza, l'introduzione di una sessione di bilancio, una maggior raccordo con la Corte dei Conti e altri ancora.

In sintesi, siamo di fronte ad ipotesi che esprimono una sostanziale conferma dell'impianto originario della forma di governo e in quest'ambito l'esigenza di differenziare in modo più netto il ruolo del Parlamento e del Governo, nonché all'interno di quest'ultimo di valorizzare meglio i poteri di guida del Presidente del Consiglio.

L'anno successivo (1983) viene istituita la prima commissione parlamentare per le riforme istituzionali (Commissione Bozzi) , alla quale viene affidato un compito assai più impegnativo, ossia quello di formulare non più ipotesi, ma concrete proposte di riforma sia di ordine costituzionale che legislativo. Il contenuto della relazione conclusiva assume così la forma di un vero e proprio articolato di 44 articoli.

Quanto alla forma di governo, la relazione, pur riconfermando in pieno la forma di governo parlamentare e il necessario rapporto fiduciario tra Governo e parlamento, prevedeva la riforma degli artt. 92, 93, 94 e 96 della Costituzione secondo le seguenti linee:

1. la fiducia preventiva viene accordata al solo Presidente del Consiglio dopo l'esposizione del programma di governo e la comunicazione dei membri del Consiglio di gabinetto (che veniva così costituzionalizzato);
2. Il presidente del Consiglio propone al Capo dello Stato sia la nomina che la revoca dei ministri;
3. Il Parlamento accorda e revoca la fiducia al Governo a Camere riunite;
4. Ogni crisi di governo extraparlamentare deve essere discussa in Parlamento sempre in seduta comune;
5. Disciplina costituzionale del potere regolamentare del Governo.

Il tema della riforma della forma di governo torna ancora alla ribalta nella XI Legislatura (1992), con la costituzione della seconda commissione parlamentare per le riforme istituzionali (Commissione Iotti-De Mita), che riceve il mandato di predisporre un progetto organico di revisione della seconda parte della Costituzione, con specifico riferimento ai Titoli I, II, III, IV e V, nonché proposte di riforma dell'allora vigente sistema elettorale proporzionale.

In punto di forma di governo, la Commissione elabora proposte certamente più innovative, rispetto a quelle avanzate in precedenza, ma sempre nell'alveo di una forma di governo parlamentare. Esse, ispirandosi al modello tedesco, prevedevano:

1. modifica del procedimento di formazione del Governo: il Parlamento in seduta comune elegge, a maggioranza assoluta, il Presidente del Consiglio sulla base di candidature sottoscritte da almeno un terzo dei parlamentari; se entro un mese non si arriva all'elezione di nessun candidato, il Presidente del Consiglio è designato dal Presidente della Repubblica e nel caso in cui nemmeno il candidato così designato ottiene la maggioranza richiesta in Parlamento, si procede allo scioglimento delle Camere;

2. attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di nominare e revocare i Ministri;
3. introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva: il Parlamento può esprimere la sfiducia al Presidente del consiglio solo con l'approvazione a maggioranza dei componenti di una mozione che contenga anche l'indicazione del successore;
4. rafforzamento dei poteri normativi sia primari che secondari del Governo (la cui disciplina viene costituzionalizzata).

Si arriva così alla terza commissione parlamentare per le riforme istituzionali (Commissione D'Alema) che lavora dal 1995 al 1997 e in quell'anno predispose un progetto di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione.

Il progetto è senza alcun dubbio quello in assoluto più innovativo: Enzo Cheli definirà la forma di governo che esso disegnavano come una sorta di "semipresidenzialismo temperato", alludendo con ciò al tentativo che esso esprime di coniugare insieme il sistema semipresidenziale e la tradizione parlamentarista.

Esso si fondava sui seguenti elementi:

1. elezione diretta del Presidente della Repubblica , concepito ancora sostanzialmente come organo di garanzia e tuttavia dotato del potere di nominare il Primo Ministro, tenendo conto dei risultati elettorali della Camera dei deputati (il Senato avrebbe dovuto essere profondamente riformato e svolgere solo funzioni di garanzia), nonché il potere di nomina e revoca dei Ministri, sia pure su proposta del Primo Ministro; può sciogliere la Camera , ma solo in quattro ipotesi tipizzate (approvazione di una mozione di sfiducia al Governo; rigetto delle questioni di fiducia; elezione della Camera; Elezione del Presidente della Repubblica);
2. eliminazione della fiducia preventiva;
3. rafforzamento del ruolo del Primo Ministro: propone nomina e revoca Ministri; ha il potere esclusivo di presentare disegni di legge alla Camera;
4. rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento: può chiedere di inserire determinati argomenti nell'ordine del giorno e chiedere tempi certi di decisione; può opporsi a leggi di spesa che possono essere rideliberate solo a maggioranza assoluta.

Il salto è dunque notevole, tanto che si può dire che il progetto segni già una significativa discontinuità con le proposte avanzate in precedenza. Ma la ragione va ricercata nel nuovo contesto politico istituzionale nel quale esse maturano. Il riferimento è ovviamente all'aggravamento della crisi di legittimazione che investe un po' tutti i partiti in seguito alla vicenda di "mani pulite", alla scomparsa di alcuni partiti storici (che avevano contribuito alla stesura della Carta repubblicana) e alla nascita di nuove formazioni politiche, al mutamento, sotto la spinta referendaria, del sistema elettorale che passa da proporzionale a maggioritario. Tutto ciò spiega come nel clima di allora ogni proposta fosse inevitabilmente condizionata da una serie di elementi, tra cui soprattutto due:

1. rafforzamento del ruolo del corpo elettorale e contestuale riduzione del ruolo di mediazione dei partiti;
2. miglioramento dell'efficienza nell'esercizio della funzione di governo, assicurando maggiori poteri all'esecutivo, con conseguente ridimensionamento del ruolo di mediazione del Parlamento (della Camera).

Il risultato che così si è prodotto rappresentava un compromesso tra modello semipresidenziale e neo parlamentare, accolto in generale da valutazioni critiche soprattutto perché l'ibridazione proposta tra i due sistemi, se manteneva elementi non secondari di continuità col sistema

parlamentare, presentava il rischio grave di creare una situazione di potenziale conflitto tra due poli, entrambi dotati di una forte legittimazione popolare, posto che anche il Primo Ministro di fatto era scelto direttamente dal corpo elettorale.

Sin qui le proposte che non sono sin qui approdate ad alcuna modifica formale della Costituzione. Ma, accanto a queste, vanno ricordate le proposte che invece si sono tradotte in specifiche riforme, sia pure non a livello statale, ma locale e regionale. Prima, la riforma del sistema elettorale di Comuni e Province, con elezione diretta dei rispettivi vertici dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, con conseguente mutamento della forma di governo, all'insegna del *simul stabunt, simul cadent* e più tardi, nel 1999 con la legge cost. n.1, con il riconoscimento di una più ampia autonomia statutaria alle Regioni, estesa alla scelta della forma di governo, ma con la contestuale previsione di una forma di governo "provvisoria", in attesa dei nuovi statuti regionali, che prevede, sul modello degli enti locali, l'elezione diretta del Presidente della Giunta, con eguali ripercussioni sui rapporti Giunta –Consiglio, anch'essi impostati secondo la regola più sopra ricordata.

4. E' alla luce di quanto ho sommariamente richiamato che si può ora tentare di rispondere all'interrogativo posto all'inizio circa il rapporto di continuità/discontinuità che lega le proposte in discussione in Parlamento con quanto emerge dal dibattito e dalle proposte che l'hanno preceduta, ricordandone, anche in questo caso in estrema sintesi gli elementi portanti.

Il primo elemento è rappresentato dalla elezione del Primo Ministro mediante collegamento a singoli candidati al Parlamento o con una o più liste, nel quadro di un sistema elettorale che in ogni caso deve favorire il formarsi di una solida maggioranza collegata al Primo Ministro (in sostanza un'elezione diretta), che vincola il potere formale di nomina da parte del Capo dello Stato ai risultati elettorali.

Il secondo elemento riguarda la scomparsa della fiducia preventiva: il Primo Ministro si presenta alle Camere, espone il programma di Governo, comunica i nomi dei Ministri, dopodichè solo la Camera esprime un voto sul programma (il Senato è escluso dal circuito fiduciario, in ragione della sua nuova configurazione di Senato federale). Il terzo elemento riguarda l'attribuzione al Primo Ministro del potere di nominare direttamente e altrettanto direttamente revocare i Ministri, senza più proporre la nomina al Capo dello Stato e senza obbligo di passaggio parlamentare. Il quarto elemento riguarda l'attribuzione sempre al Primo Ministro del potere di determinare (non più dirigere) la politica generale del Governo. Il quinto elemento attiene all'attribuzione al Primo Ministro (senza coinvolgimento del Consiglio dei Ministri) del potere di porre la questione di fiducia con due uniche eccezioni: le leggi costituzionali e di revisione costituzionale (disposizione questa che sancisce definitivamente il passaggio dell'iniziativa in tema di revisione della Costituzione dal Parlamento al Governo), mentre scompare la disposizione contenuta nell'attuale art.94, secondo la quale il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni (segno inequivocabile della inutilità di una simile norma a fronte della dilatazione del potere di porre la questione di fiducia). Infine, il sesto elemento riguarda la disciplina del potere di scioglimento anticipato della Camera, che formalmente rimane intestato al Presidente della Repubblica, ma che di sostanzialmente diviene un potere del Presidente del Consiglio, Si prevede, infatti, che esso possa essere esercitato nelle seguenti ipotesi:

1. su richiesta del Primo Ministro che se ne assume la responsabilità;
2. in caso di dimissioni del Primo Ministro;
3. in caso di morte o impedimento permanente accertato del Primo Ministro;
4. in caso di approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Parlamento;

5. in caso di voto contrario alla mozione di sfiducia, che veda il concorso dei voti determinanti dell'opposizione

Unico correttivo che può impedire lo scioglimento della Camera è rappresentato da una singolare applicazione dell'istituto della sfiducia costruttiva: approvazione da parte della maggioranza uscita dalle elezioni, con il voto favorevole di almeno la metà più uno dei componenti l'assemblea, di una mozione che indichi la volontà di proseguire nell'attuazione del programma di governo sotto la guida di un nuovo Primo Ministro, il cui nome deve essere anch'esso indicato nella detta mozione (un istituto dunque destinato ad operare esclusivamente all'interno dei rapporti maggioranza e Primo Ministro, che taglia fuori del tutto l'opposizione e che al più potrebbe essere utile per un'alternanza programmata tra due diversi leader dello stesso schieramento, un po' sulla scorta dell' "alternanza" immaginata a suo tempo da Craxi e De Mita).

Nell'insieme dunque siamo di fronte ad un modello di forma di governo che non presenta alcun rapporto di continuità con le proposte più risalenti, ma in fondo neppure con quelle elaborate dalla Commissione D'Alema che, pur in un quadro fortemente innovativo, si mantenevano in un qualche modo ancora ancorate alle caratteristiche di fondo dei un sistema parlamentare. Siamo cioè molto al di là di ogni ipotesi di ammodernamento dell'attuale forma di governo centrata su una più netta distinzione tra il ruolo del Governo e del Parlamento, con accentuazione della capacità e dell'efficienza del primo nell'esercizio delle sue funzioni e , in quest'ambito, del ruolo del Presidente del Consiglio all'interno della compagine governativa.

E del resto, a quest'ultimo riguardo, non va dimenticato che, sia pure a Costituzione invariata, già molto è stato fatto in questi anni in questa direzione. Mi limito a richiamare l'avvenuta riforma della Presidenza del Consiglio e quella successiva dei Ministeri, entrambe concepite con l'intento di rafforzare i poteri di coordinamento e di guida del Presidente del Consiglio, il ricorso ai limiti della legittimità costituzionale dell'istituto della delega, l'avvio di un processo sempre più esteso di delegificazione, ma soprattutto alla progressiva riforma dei regolamenti parlamentari, culminata nel 1997 con quella più consistente del regolamento della Camera dei deputati che ha portato:

1. alla trasformazione del voto segreto da regola ad eccezione;
2. all'introduzione del contingentamento dei tempi della discussione parlamentare;
3. ad una nuova disciplina del potere di emendamento, che consente una loro drastica contrazione, attraverso l'accorpamento di quelli che si ispirano agli stessi principi o che comunque presentano un contenuto simile;
4. l'accentuazione dei poteri del Governo in sede di programmazione dei lavori e del relativo calendario.

Eppure qualche elemento di continuità le proposte oggi in discussione lo presentano con quanto avvenuto nel passato più recente, Innanzitutto l'idea di una valorizzazione della volontà popolare, che trasforma il momento elettorale in strumento per l'elezione dei propri rappresentanti nelle assemblee elettive, ma anche nella scelta di chi deve assumere le responsabilità di Governo. In secondo luogo , e soprattutto, presentano elementi di forte continuità con il modello istituzionale che, come si è detto, a partire dal 1993 è stato introdotto per Comuni, Province e ora per le Regioni.

Ma è proprio la trasposizione sul piano della forma di governo nazionale di quel modello a rappresentare anche l'elemento di maggiore discontinuità, direi di vera e propria rottura,

giacchè essa determina una profonda alterazione di alcuni principi base del nostro sistema parlamentare rappresentativo.

E questo al di là di ogni, pur necessaria, considerazione della non comparabilità dei diversi livelli di governo considerati, in ragione del diverso tasso di responsabilità politico-istituzionali che spettano a quello nazionale

Questa riforma muta, infatti, radicalmente i "modi" (art.2 Cost.) attraverso i quali il popolo è chiamato ad esercitare la sua sovranità in un sistema rappresentativo e, in particolare a concorrere, associandosi in partiti a determinare la *politica nazionale* (art.49 Cost.). Perché è di questo che stiamo parlando della dimensione nazionale della rappresentanza politica, quella nella quale si giocano le sorti dell'insieme dei principi e dei valori costituzionali, quella dove devono trovare una necessaria mediazione i grandi interessi che percorrono una società sempre più articolata e complessa.

Dunque "modi" che alludono ad una partecipazione mediata dai partiti e che si esercita soprattutto (ma non solo) attraverso l'esercizio del diritto di voto, che è in primo luogo strumento di scelta dei propri rappresentanti nel Parlamento nazionale; rappresentanti chiamati, proprio in ragione della funzione dell'organo parlamentare a svolgere le loro funzioni senza vincolo di mandato (art.67 Cost.) ; il che , se deve avere ancora un senso non può che essere quello di far salve quelle regole che assicurano quella dialettica democratica di cui è intessuta la vita di assemblee elettive che non vogliono del tutto abdicare al loro ruolo.

SE questo è vero, il modello che la riforma ci propone non è affatto una razionalizzazione o se si vuole una modernizzazione del modello attuale, ma disegna un sistema alternativo: essa segna il passaggio da una democrazia rappresentativa ad una democrazia d'investitura di un unico organo istituzionale, senza peraltro darsi cura di introdurre alcun serio contrappeso.

Il che comporta tutta una serie di conseguenze.

Innanzitutto, un appannamento ancora maggiore di quanto già non sia possibile registrare, del ruolo dei partiti: essi vengono spinti ai margini del sistema, mentre sul proscenio appaiono solo i leader delle coalizioni, sempre più orientati a consolidare un rapporto personale diretto con l'elettorato (la vicenda delle liste personali di alcuni "governatori" regionali dovrebbe essere istruttivo al riguardo).

In secondo luogo, si trasforma la sede principale della rappresentanza politica in un elemento secondario e utile solo in quanto interprete sollecita e fedele delle decisioni del Primo Ministro, prima ancora che del Governo.

In terzo luogo, fa dell'investitura popolare il vero perno attorno al quale ruota il sistema costituzionale: un elemento che fa agio su tutto e su tutti: sui diritti dell'opposizione, ma anche di quelli della maggioranza parlamentare; sulla dialettica che, anche in regime maggioritario, deve essere mantenuta all'interno delle assemblee elettive; sulle prerogative del Capo dello Stato, sugli strumenti di garanzia.

5. Con la proposta in discussione, dunque, il pendolo dei rapporti tra Governo e Parlamento, tutto spostato a favore del secondo all'inizio della nostra esperienza repubblicana si sposta per collocarsi al lato diametralmente opposto.

Se valutiamo insieme gli elementi di continuità e discontinuità che essa presenta nel quadro complessivo del lungo dibattito sulla nostra forma di governo, credo che ci siano una serie di interrogativi da porsi e più precisamente i seguenti:

1. il passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad un sistema maggioritario impone necessariamente l'abbandono degli elementi base della nostra democrazia rappresentativa?
2. Ciò corrisponde davvero a quelle esigenze di razionalizzazione e adeguamento della nostra Costituzione formale a quella che alcuni chiamano una Costituzione materiale già operante?
3. Siamo davvero disposti ad avallare, anche a livello nazionale, un tipo di democrazia d'investitura del tipo di quella proposta?
4. Siamo davvero sicuri che tutto questo abbia qualcosa a che vedere con la modernizzazione delle nostre istituzioni, rese così più attrezzate, come spesso si sente dire a rispondere alla sfida della globalizzazione?
5. Siamo sicuri che, così come sta avvenendo a livello locale e regionale, non si corra il rischio grave di alimentare una cultura istituzionale che alla lunga possa considerare le assemblee elettive come inutili orpelli, e per giunta costosissimi, di un tipo di democrazia decrepita e superata?

E' evidente che per quanto mi riguarda la risposta a questi interrogativi non può che essere radicalmente negativa.

In un saggio recente di Tommaso Edoardo Frosini, intitolato "Premierato e sistema parlamentare", pubblicato su "Il Politico" (n.1/2004) si mette in luce come gran parte delle democrazie europee abbiano dovuto accettare una dose più o meno forte di plebiscitarismo, combinandola con i principi classici della rappresentanza politica. Non solo, ma l'Autore allude, al riguardo, al formarsi di un vero e proprio "patrimonio europeo". Non voglio qui discutere della fondatezza di quest'ultima affermazione, che peraltro mi pare eccessiva e comunque da valutare all'interno dei diversi contesti costituzionali. In ogni caso, ciò che mi pare certo è che le proposte di riforma della forma di governo che stiamo discutendo non costituiscano affatto una certa dose, ma una vera e propria "overdose". Esse, se lette insieme a quanto già avvenuto agli altri livelli di governo, superano abbondantemente la linea oltre la quale quelli che Frosini chiama i principi classici della rappresentanza politica stentano a riconoscersi tale è la trasfigurazione cui sono sottoposti.

6. Infine, per concludere senza dare l'impressione che il mio intervento sia ispirato esclusivamente da un intento "conservatore" dell'esistente (peraltro questo appellativo, riferito alla nostra Costituzione non mi è mai suonato offensivo), vorrei indicare, solo per accenni, ad una possibile linea di riforma che risponda alle reali esigenze che abbiamo di fronte, ma battendo una strada diversa. Innanzitutto partendo da una premessa che a me sembra ovvia, ma che i fatti dimostrano che tanto ovvia non è: credo che sia necessario isolare i diversi problemi che abbiamo di fronte e trovare per ciascuno di essi il livello (la fonte) di intervento.

Così, se un problema è certamente quello di assicurare una maggior tenuta e una maggior coesione delle coalizioni che si formano in un sistema che sta avviandosi al bipolarismo, il terreno su cui operare mi pare che non possa che essere quello della legge elettorale (ad esempio raccogliendo l'indicazione che da tempo viene da Giovanni Sartori e da altri, favorevole all'introduzione di un maggioritario a doppio turno; ma altre strade possono essere battute).

Così, se il problema è quello di assicurare ancora maggiori poteri del Governo in Parlamento, si può cercare di far progredire una riforma dei regolamenti parlamentari, che tuttavia, come accennato, molto hanno già fatto su questo versante.

Così, ancora, se il problema è quello di ridisciplinare il potere di nomina del Presidente del Consiglio, nulla vieta di costituzionalizzare una regola che corrisponde ai fatti ed è già praticata, ossia il vincolo all'esito elettorale.

Così, se il problema è quello di rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio nell'ambito della compagine governativa, si può benissimo costituzionalizzare un potere di nomina e revoca dei Ministri, ma come potere di proposta al Capo dello Stato. E con la costituzionalizzazione del Consiglio di gabinetto (come proposto utilmente in passato).-

Così, infine, se il problema è quello di dare stabilità all'Esecutivo, si può pensare alla costituzionalizzazione dell'istituto della sfiducia costruttiva, ma intesa in termini corretti, alla tedesca (anche questa è un'utile proposta che viene dal passato). Al riguardo, credo che sia ora di liberarsi di quella che chiamerei la *sindrome del ribaltone* : evento comunque difficile in un sistema maggioritario, ma che in ogni caso va considerato evento che appartiene ad una corretta dialettica parlamentare, almeno in una democrazia rappresentativa, e non come un tradimento della volontà degli elettori, in assenza del resto di un qualche strumento che misuri il perdurare del consenso popolare espresso all'inizio della legislatura e che si da per scontato a priori per tutto il tempo della sua durata.

Ma, insieme a questi problemi, altri vanno segnalati come bisognosi di una rapida soluzione a partire da quello dei quorum previsti dall'attuale Costituzione in funzione di decisioni largamente condivise, al di là della distinzione tra maggioranza e opposizione: penso a quello per l'elezione del Capo dello Stato, ma soprattutto a quelli previsti dall'art.138 per l'esercizio della funzione di revisione costituzionale.

A quest'ultimo riguardo, il problema si incrocia con quello, molto discusso oggi della possibilità o meno di procedere a revisioni non puntuali, ma così consistenti da richiamare in realtà l'esercizio di un potere costituente piuttosto che di revisione. Se così è la soluzione non può essere soltanto quella di alzare gli attuali quorum, ma forse anche quella di ripensare all'intera procedura, distinguendo tra revisioni puntuali di singoli istituti e riforma di intere parti della Costituzione, prevedendo, ad esempio per le prime un quorum dei due terzi, comunque non degradabile a maggioranza assoluta e senza l'eventuale intervento referendario (una procedura che si chiude in Parlamento), lasciando invece invariato il procedimento negli altri casi che rispondono più fedelmente al concetto di revisione, nonché per le altre leggi costituzionali.

Si tratta di modi molto diversi e alternativi rispetto a quelli oggi in discussione, ma che credo abbiano il pregio di mantenere saldo il rapporto tra l'esperienza che si è aperta con l'introduzione del sistema maggioritario e il sistema di democrazia rappresentativa che fino ad oggi abbiamo conosciuto.