

**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 LORENZA CARLASSARE

1 - *Riforme costituzionali limitate, iniziando dall'art.138.* 2 - *Equilibrio nel Governo (la revoca dei ministri); equilibrio fra i poteri (la questione dei decreti-legge).* 3- *Legge elettorale e composizione del Senato, un nodo centrale per la forma di governo e il rapporto Stato/ Regioni.* 4 - *Il Presidente della Repubblica come istituzione di garanzia: funzioni invariate, maggioranza di 2/3 per l'elezione .* 5- *Trasparenza nelle nomine dei giudici costituzionali per rafforzare l'indipendenza della Corte .* 6- *Il ricorso parlamentare.*

1.- *Riforme costituzionali limitate, iniziando dall'art.138.* Dopo l'esito del referendum, respinto un Progetto di riforma che travolgeva gli stessi 'principi supremi' della Carta del 1948, accantonata l'idea della 'grande riforma', si può finalmente ragionare in termini di aggiustamenti e modifiche puntuali, le sole conformi all'art.138 come da molti è stato sottolineato<sup>1</sup>. Sono d'accordo con chi propone di limitarsi a pochi interventi, iniziando proprio dall'art. 138 per ridare una garanzia adeguata ai principi costituzionali restituendo senso alla 'rigidità'. Io stessa l'avevo sottolineato fin dal 1994, prima ancora che si svolgessero le elezioni e se ne conoscesse il vincitore. Già l'abbandono del sistema elettorale proporzionale imponeva infatti una correzione del *quorum* richiesto per la seconda votazione, non più idoneo, nei nuovi equilibri, a

---

<sup>1</sup>) In particolare, in vari luoghi, da A.PACE, fin dal 1992.

soddisfare l'obiettivo della norma: sottrarre alla 'maggioranza di governo' il potere di modificare *da sola* la Costituzione. La maggioranza assoluta, facilmente raggiungibile in un sistema sia pure imperfettamente bipolare, è divenuta ormai una garanzia inadeguata.

La proposta non dovrebbe trovare ostacoli in Parlamento. Quale interesse potrebbe avere chi è attualmente all'opposizione ad ostacolare il rafforzamento (anzi il ripristino) di una garanzia per le minoranze? Tanto più che, da ogni parte, si grida contro modifiche costituzionali 'a colpi di maggioranza'; e che, contro l'uso politico della Costituzione, altri ordinamenti prevedono ben più gravi ed efficaci rimedi: lo scioglimento dell'Assemblea che ha votato la riforma, le elezioni e l'approvazione finale della Camera nuova <sup>(2)</sup>.

2.- *Equilibrio nel Governo (la revoca dei ministri); equilibrio fra i poteri (la questione dei decreti-legge)*. La forma di governo non dovrebbe richiedere modifiche costituzionali: l'obiettivo auspicato - il rafforzamento del governo, in particolare, della posizione del Presidente del Consiglio - si è già realizzato nel naturale evolversi del sistema dopo la modifica delle leggi elettorali. Qualcuno propone di aggiungere il potere di revoca dei ministri (da formalizzare con decreto del Capo dello Stato allo stesso modo della nomina), benché sia da tempo chiarito che nessuna norma o principio vieta di esercitarlo. Gli ostacoli non sono di ordine giuridico ma, semmai, esclusivamente di ordine politico <sup>(3)</sup>: difficoltà interne alla maggioranza sicuramente non eliminabili da una disposizione costituzionale, utile, forse, a confermare l'esistenza del potere di revoca vista la perdurante incertezza di alcuni e le esitazioni degli organi politici. Personalmente resto contraria a mutamenti del testo costituzionale non strettamente necessari.

Anche se qualche voce isolata richiama ancora l'elezione diretta del Premier <sup>(4)</sup>, il problema posto al centro del dibattito sulla grande riforma - il rafforzamento del

---

<sup>2)</sup> Spesso si preferisce trascurare l'importanza del fatto che diverse Costituzioni prevedano un simile procedimento aggravato.

<sup>3)</sup> Per un discorso approfondito, L. CARLASSARE, *Sfiducia individuale e revoca dei ministri nel nuovo assetto politico italiano*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, I°, Milano 1998, 157ss.

<sup>4)</sup> Vi allude, ad esempio, di recente, Walter Veltroni nelle pagine del *Corriere della sera*.

vertice governativo - si è 'sgonfiato'. Restano peraltro in tutta la loro evidenza le intollerabili anomalie e le prassi incostituzionali di segno inverso, legate al distorto 'rafforzamento' del Governo a scapito del Parlamento.

E' necessario intervenire sulla Carta costituzionale per porvi rimedio? Non credo proprio.

La più grave questione, qui sottolineata da Valerio Onida e Marta Cartabia, è il disequilibrio fra Governo e Parlamento nella produzione legislativa: decreti-legge fuori dalle regole dell'art. 77, leggi delega fuori dalle regole dell'art.76, leggi formate da uno o pochi articoli con centinaia di disposizioni che il Parlamento deve approvare a scatola chiusa non essendo in grado d'intervenire. Questioni ben note che hanno richiamato l'attenzione non solo degli studiosi ma anche del Capo dello Stato <sup>(5)</sup>. Inutile dire che la Costituzione, ben chiara in proposito, non ha bisogno di emendamenti ma solo di applicazione; basterebbe una lettura corretta della *riserva di legge* e della sua *ratio* (che non sta certo nella posizione gerarchica della fonte) per escludere i decreti legge dalle materie più delicate, com'è del resto, in Spagna, ossia nell'unico sistema costituzionale che li prevede. Una disciplina affidata al solo governo non è meno grave se rivestita della 'forza di legge'; le ragioni per distinguere i decreti-legge dai regolamenti ai fini della riserva non hanno consistenza alcuna <sup>(6)</sup>.

E' dunque da affidarsi, per un verso, al maggior rigore della Corte costituzionale (sollecitata dalla dottrina) le cui pronunce riescono a incidere anche su prassi illegittime di lunga durata; e intervenire, per altro verso, sui Regolamenti parlamentari facilitando il cammino dei disegni di legge governativi per attenuare le cause delle illegittime prassi. Sempre - s'intende - senza eliminare o soffocare il dibattito parlamentare; altrimenti la stessa valenza democratica della riserva di legge ne risulterebbe annullata.

Anche a questi fini, la legge elettorale sta, comunque, in primo piano.

---

<sup>5</sup> ) Ricordiamo il richiamo del Presidente della Repubblica Azelio Ciampi. Per i diversi profili della grave questione dei decreti-legge, da ultimo, A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata, 2006.

<sup>6</sup> ) Non posso che rinviare ai diversi luoghi nei quali, di recente, ho trattato ampiamente la questione, troppo spesso ignorata anche dalla dottrina; *I limiti di materia al decreto-legge: due Costituzioni a confronto*, in *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, a cura di F. FERNANDEZ-SEGADO, Madrid, 2003, 1235ss.; *La 'riserva di legge' come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004. I° , 423ss.

3.- *Legge elettorale e composizione del Senato, un nodo centrale per la forma di governo e il rapporto Stato/Regioni.* Se si vuole davvero consentire una governabilità ammissibile, pur senza gli eccessi autoritari dell'ultima riforma bocciata dal popolo e senza distorsioni inaccettabili degli orientamenti del corpo elettorale, non si può evidentemente mantenere una legge elettorale come quella in vigore per il Senato.

Eliminando l'ipotesi ormai irrealistica di un ritorno al proporzionale, sembrerebbe preferibile la scelta del doppio turno che trova, peraltro, l'ostilità di politici favorevoli ad accordi *preventivi* e a maggioranze *virtuali*, create a tavolino tra forze di cui non si conosce il seguito nel paese. Per evitare simili artifici e lasciare qualche spazio alla scelta del 'popolo sovrano', sarebbe più democratico consentire un voto aperto al primo turno, seguito da alleanze *successive* (a carte scoperte). E' vero che i gruppi di potere potrebbero trovare egualmente espedienti per accordarsi preventivamente e disporre delle candidature; tuttavia, se è giusto attenersi a un certo realismo, non è neppure possibile costruire una legislazione elettorale pensata esclusivamente per prevenire brogli! Stefano Passigli ha illustrato i ritocchi cui gli scienziati politici pensano per perfezionare il sistema.

Come costituzionalista il discorso sulla legge elettorale mi induce a riflessioni sul legame fra i tre temi oggi in discussione, un legame che sicuramente complica la scena ma non può essere del tutto ignorato.

E' difficile ragionare della forma di governo, del ruolo delle due Camere, del rapporto fra loro e con il Governo, delle funzioni dell'una e/o dell'altra senza sapere *quale* sarà il Senato. Ciò vale per il controverso discorso della 'fiducia' al Governo, così come per ogni altra ipotesi di differenziazione, per ogni prospettiva di bicameralismo <sup>(7)</sup>.

La composizione del Senato costituisce un nodo essenziale anche nel rapporto Stato/Regioni, che non può prescindere dalla posizione che esse assumono nel sistema, dalla loro presenza e forza all'interno delle istituzioni statali. Ed è il timore di

---

<sup>7)</sup> Fin dall'inizio sul punto vi furono dibattiti accesi e forti contrasti; in definitiva e la soluzione del bicameralismo perfetto e della composizione del Senato non apparve mai soddisfacente (L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia*, Annali 17, a cura di L. VIOLANTE, Torino 2001, 325ss.)

paralisi provocate da un Senato disomogeneo che sempre induce ad escluderlo da una serie di attribuzioni su un duplice fronte: in rapporto all'altra Camera, in rapporto alle Regioni.

Fra le diverse soluzioni alla questione difficile del collegamento fra Senatori e realtà regionali, privilegierei quelle che tengono maggiormente conto del legame col popolo sul territorio piuttosto che con le istituzioni. Ho sempre pensato con favore al Senato degli Stati Uniti più che al modello tedesco <sup>(8)</sup>. Con pochi senatori, eletti dai cittadini in rappresentanza dell'ente territoriale, si evita il rischio di Camere troppo diseguali e dunque la *necessità di competenze differenziate*, causa sicura di complicazioni, lentezze, conflitti.

Il legame fra le questioni mette parzialmente in crisi l'idea di riforme intese come semplici 'ritocchi', non tanto per la quantità delle disposizioni coinvolte, quanto per la necessità di guardare all'impianto complessivo e costruire un disegno coerente.

A cosa deve servire il Senato? Quale ha da essere il suo ruolo?

In queste domande, preliminari alla legge elettorale, la razionalità subito si scontra con la 'fattibilità'. L'obiezione sulla resistenza dei senatori (e dei politici in generale) a soluzioni che comportino una reale diminuzione del loro numero appare scontata. D'altra parte il senso e il ruolo di un Senato delle Regioni può esaltarsi solo con i piccoli numeri.

4. - *Il Presidente della Repubblica come istituzione di garanzia : funzioni invariate, maggioranza di 2/3 per l'elezione.* Conservando la forma di governo parlamentare con il Presidente del Consiglio rafforzato, ripristinando le condizioni per un sistema tendenzialmente bipolare dove la maggioranza è forte, la questione delle garanzie resta in primo piano. Mi limiterò al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale.

---

<sup>8</sup> ) Che il modello non abbia soddisfatto lo dimostrano anche le modifiche recenti (illustrate qui ampiamente da ADELE ANZON) che, pur non riguardando la composizione del *Bundesrat*, esprimono bene le difficoltà. In proposito, si vedano le riflessioni di D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, Relazione presentata al X Convegno italo-spagnolo, in [www.astrid-online.it/Dossier-r/Riforma-co/index.htm](http://www.astrid-online.it/Dossier-r/Riforma-co/index.htm).

Il Presidente della Repubblica, come istituzione di garanzia <sup>(9)</sup>, si è rivelato sempre più essenziale all'equilibrio del sistema: basta pensare al rinvio delle leggi e ai casi gravissimi che negli ultimi tempi lo hanno provocato. Ed essenziale rimane il suo ruolo nella nomina e revoca dei ministri, dove, pur senza concedere intromissioni nella libera scelta politica del Presidente del Consiglio, vale almeno ad evitare che sia varcata la soglia minima di probità e decoro.

Conserverei al Capo dello Stato, come ora, la partecipazione paritaria alla decisione di sciogliere le Camere, senza trasferire interamente il potere a chi guida il governo (secondo il disegno della riforma bocciata), ma neppure attribuendolo in esclusiva al Presidente della Repubblica (come propone Enzo Cheli) <sup>(10)</sup>. Per un atto così delicato e talora decisivo, l'equilibrio fra due valori - la garanzia e la rappresentanza - mi sembra essenziale. Se la volontà politica del governo non deve prevalere, va comunque tutelato il diritto della maggioranza a governare finché ne sussistano le condizioni. L'equilibrio è difficile ma le vicende che hanno segnato l'esperienza del sistema repubblicano hanno rafforzato le mie convinzioni di sempre <sup>(11)</sup>.

La modifica indispensabile è una soltanto, come tutti abbiamo sempre sottolineato: l'elevazione della maggioranza richiesta per l'elezione del Capo dello Stato, che non può più essere quella assoluta facilmente raggiunta dall'uno o l'altro dei due schieramenti, che apre la possibilità di una presidenza di parte; possibilità che da sola rovescia il sistema costituzionale. Tanto più che la perdita d'*indipendenza* e imparzialità si comunicherebbe la Corte costituzionale i cui giudici sono in parte di nomina presidenziale, mentre è necessario piuttosto rafforzare ulteriormente la loro indipendenza e a questo fine non servono riforme costituzionali. L'obiettivo

---

<sup>9)</sup> Interessante ricordare che anche nei momenti di più acuta spinta al rafforzamento della posizione della persona posta alla guida del governo, per chi pensava ancora in termini di 'costituzionalismo', il Capo dello Stato come istituzione di *garanzia* non si voleva indebolito ma si considerava, anzi, un elemento irrinunciabile per l'equilibrio istituzionale: interessante, in particolare, il pensiero espresso da S. GALEOTTI, *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, I°, 420ss. all'interno della Ricerca del "Gruppo di Milano" diretta da G. MIGLIO.

<sup>10)</sup> Il quale aveva espresso analoga opinione anche in passato: E. CHELI, *Art. 89*, in *Commentario della Costituzione a cura di Branca*, Bologna, 1983, 96 ss..

<sup>11)</sup> E a condividere le posizioni di studiosi autorevoli, da MORTATI a ELIA. Senza riprenderle qui, rinvio alle considerazioni già svolte (in particolare a *Art. 88*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 1 ss.; e a *Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica*, in *Annuario AIC*, Padova, 2002, 73 ss.)

può essere raggiunto con legge ordinaria inserendo un passaggio nel procedimento di nomina da parte del Capo dello Stato e nell'elezione da parte del Parlamento.

5. - *Rafforzare indipendenza e autorevolezza della Corte costituzionale: la trasparenza nelle nomine.* Ne parlava anche Häberle nella Relazione al Seminario della Corte costituzionale, e pure qui il discorso è stato ripreso. Senza dubbio la trasparenza della nomina e dell'elezione dei suoi componenti darebbe maggior forza all'organo di giustizia costituzionale, sia come immagine, sia come sostanza. La coscienza di non dover nulla a nessuno accresce l'indipendenza e il senso di responsabilità del giudice; la visibilità delle ragioni per le quali ricopre la carica ne accresce l'autorevolezza. Sarebbe utile a tal fine l'introduzione di passaggi idonei nel procedimento, in particolare *audizioni* (rese pubbliche) che rendano espliciti i motivi per i quali un candidato è scelto a preferenza di un altro: da noi, soprattutto, il confronto fra candidature è importante. Con i necessari adattamenti delle procedure al nostro sistema, ci si potrebbe ispirare all'idea di fondo del sistema americano.

Com'è noto, per l'art. II, par.2, della Costituzione degli Stati Uniti, tutte le nomine di competenza del Presidente - dai giudici ai funzionari federali, ministri compresi - devono avvenire con il parere e il consenso del Senato, che può svolgere indagini sulla competenza, i precedenti, l'idoneità del candidato per giungere a una decisione trasparente; va sottolineato che per i giudici della Corte suprema la candidatura proposta dal Presidente in vari casi non è stata confermata <sup>(12)</sup>.

---

<sup>12)</sup> Come ho ricordato altrove (*A proposito di nomine, principi costituzionali e regole democratiche*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 69 ss.) tra il 1789 e il 1900 più di un terzo dei candidati non ottenne l'assenso. In tempi più vicini, senza menzionare gli ultimi casi, a tutti ben noti, va ricordato il caso di William Parker designato dal Presidente Herbert Hoover nel 1930 (si parlava di legami con il Ku Klux Klan), nel 1968, durante la presidenza di Lyndon Johnson, quello di Abe Fortas. Subito dopo, tra il 1969 e il 1970, il Senato a maggioranza democratica, respinse due candidature di Richard Nixon, Presidente repubblicano. Interessano assai le ragioni di tale rifiuto: il primo candidato, Clement Haynesworth del Sud Carolina, giudice di Corte d'appello degli Stati Uniti, aveva partecipato a una decisione che riguardava una piccola società di cui possedeva parecchie azioni; il secondo, Harold Carswell della Florida, per scarsa competenza, mediocrità e opinioni razziste. Un gruppo di studenti della *Columbia Law School*, facendo ricerche sul suo passato, trovò che una percentuale altissima delle decisioni da lui pronunciate come giudice distrettuale degli Stati Uniti erano state riformate dalle corti superiori, le quali addirittura, in diciassette casi riguardanti diritti civili, si erano pronunciate all'unanimità. Inoltre negli anni '40 (essendosi candidato alle elezioni politiche) aveva dichiarato di credere alla supremazia bianca; e un decennio più tardi, aveva introdotto una clausola discriminatoria dal punto di vista razziale nello statuto di un club.

Qualcosa da noi è già previsto per le nomine delle Autorità garanti; l'idea comincia a penetrare. La trasparenza costituirebbe un elemento di ulteriore legittimazione, un rafforzamento del prestigio del giudice costituzionale anche agli occhi dei cittadini ; un segno di rispetto per loro, informati delle ragioni di una scelta compiuta alla luce del sole e non soltanto 'comunicata' senza motivazione alcuna. Penso alle nomine di competenza del Presidente della Repubblica, spesso di altissimo livello ma assunte senza vaglio esterno né pubblicità alcuna, ma ancor più all'elezione dei cinque giudici costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune. Se l'elevata maggioranza richiesta garantisce il pluralismo, non garantisce tuttavia la competenza e l'idoneità dell'eletto in assenza di qualsiasi procedimento che consenta ai deputati una scelta informata.

Si tratta di dare visibilità alle ragioni obiettive per le quali una persona è chiamata a ricoprire l'alta funzione, per far comprendere che la scelta non è dovuta a supporti politici (o *esclusivamente* a supporti politici nel caso delle nomine parlamentari). La trasparenza genera fiducia e la fiducia rafforza l'istituzione conferendo autorevolezza ai suoi componenti ed anche indipendenza, sicurezza maggiore e maggior coraggio.

6. - *Il ricorso parlamentare.* A rafforzare le garanzie sarebbe importante l'introduzione nel nostro sistema del ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte di un determinato numero di parlamentari, come da tempo, e da molti, si propone. Ricorso preventivo che eviterebbe i rischi e i danni certi (non sempre rimediabili) dell'entrata in vigore di una legge in contrasto con la Costituzione. L'obiezione frequente a questa proposta - la politicizzazione del ricorso e il suo continuo e pretestuoso utilizzo da parte dell'opposizione al solo fine di ostacolare la maggioranza - è smentita dall'esperienza francese. La *saisine parlementaire* ha dato buoni frutti e ha ricevuto giudizi positivi <sup>(13)</sup>.

Non è del resto obbligatorio seguire in tutto il modello; sarebbe anzi necessaria una riflessione attenta per valutare da un lato il rendimento e l'utilità di eventuali

---

<sup>13</sup>) E' interessante rileggere la risposta alle consuete obiezioni fornita da L. FAVOREU, *Intervento*, in *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, 170 ss..

variazioni, dall'altro, ai fini della 'fattibilità', l'opportunità di introdurre le modifiche più idonee a superare le resistenze all'introduzione del ricorso parlamentare. Ad esempio, per evitare l'obiezione ricordata, anziché preventivo, il ricorso potrebbe essere *successivo*, con la previsione di termini brevi per la proposizione e per la risposta della Corte. Ciò consentirebbe l'immediato ricorso anche contro i decreti legge (rispetto ai quali è assai improbabile il ricorso preventivo) che contribuirebbe sicuramente all'attenuazione delle prassi illegittime da tutti denunciate. Un rapido controllo preliminare in ordine all'ammissibilità (non solo processuale), consentirebbe di respingere i ricorsi infondati in modo manifesto.

Se quest'ultima proposta avrebbe bisogno di una legge costituzionale, si può alla fine concludere che non sono molte le riforme che richiedono la procedura dell'art. 138; leggi ordinarie e Regolamenti parlamentari in molti casi sarebbero sufficienti; insieme, s'intende, a coraggiosi interventi della Corte per ripristinare la legalità costituzionale.