

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 Marta **CARTABIA**

1. Premessa: per un approccio funzionalista alle riforme.

La storia delle riforme costituzionali in Italia, che risale almeno alla metà degli anni '80, lascia un'eredità che non si può ignorare. Nel complesso è una storia segnata dal successo delle riforme puntuali (art. 79, 88, 68, 51 Cost.) e dal fallimento delle riforme complessive di sistema, con la sola eccezione della riforma del titolo V, del 2001. La stessa cosa è accaduta in Europa, dove abbiamo assistito al fallimento dei tentativi di grandi riforme: sia negli episodi più recenti, sia in quelli risalenti già al 1984.

Forse dall'osservazione di questo andamento storico occorre trarre la lezione che non è questa l'epoca della palingenesi costituzionale, ma è piuttosto la stagione di un approccio "funzionalista" alle riforme, che miri a correggere con interventi puntuali ed efficaci i problemi di malfunzionamento del nostro sistema istituzionale e costituzionale.

Muovendo da questo presupposto, vorrei richiamare l'attenzione su alcune questioni problematiche che inspiegabilmente sono assenti dall'agenda politica delle riforme, pur costituendo elementi patologici del nostro ordinamento.

2. Gli strumenti di governo e la riforma del bicameralismo.

Tra le patologie più macroscopiche che la prassi istituzionale presente vi è sicuramente *l'abuso del decreto legge e l'abuso della questione di fiducia.*

L'utilizzo improprio ed eccessivo del decreto legge persiste nel nostro ordinamento, nonostante i richiami ripetuti da parte delle istituzioni di garanzia, nonostante le critiche ferme ed unanimesi lanciate dalla dottrina, nonostante l'importante intervento della Corte costituzionale che 10 anni fa, nel 1996 bandiva la reiterazione dei decreti legge, neutralizzando così uno dei più perniciosi aspetti della prassi. A tutt'oggi nel nostro ordinamento persiste tenacemente l'anomalia dell'uso improprio dei decreti-legge, che non può essere considerato frutto solo di una usurpazione del Governo, perché spesso è sostenuto dal silenzio compiacente o connivente del Parlamento, dell'opposizione, del Capo dello Stato. A considerare i dati emergenti dalla prassi sembra che il nostro ordinamento sia afflitto da un' "emergenza infinita" (Simoncini) per cui non si può fare a meno di ricorrere allo strumento del decreto legge con cadenza almeno settimanale, per metter mano tra l'altro a riforme legislative anche di grande impatto economico, sociale, politico, come è accaduto anche di recente.

Gli effetti negativi dell'uso distorto di questo strumento normativo riguardano tanto il sistema politico e istituzionale – perché il decreto legge mortifica sia la dialettica interna alla maggioranza di governo, sia soprattutto una corretta dialettica parlamentare - ma anche i diritti dei singoli e i rapporti tra società e istituzioni - perché la strutturale precarietà del decreto-legge genera incertezza nei rapporti giuridici, con grave lesione dei diritti individuali e alla lunga sfiducia nel sistema istituzionale.

Considerazioni simili possono essere ripetute in relazione alla questione di fiducia. Anche di questo strumento da tempo si fa un uso eccessivo e distorto. Nata per consentire al governo di verificare la tenuta della maggioranza politica che lo sostiene in riferimento a scelte politiche qualificanti per il programma di governo, oggi la questione di fiducia è uno strumento invocato frequentemente o per obbligare il parlamento a votare sul testo originario di un articolo di legge, facendo cadere gli emendamenti presentate da gruppi politici di opposizione, spesso in numero esorbitante, o per compattare la maggioranza di governo intorno ad un testo normativo sul quale vi sono dissensi interni alla coalizione di governo. Gli effetti anomali e distorsivi di tale istituto sono ben evidenti nell'approvazione della legge finanziaria, tradizionalmente oggetto di accesi contrasti politici e vero banco di prova della tenuta politica di ogni governo.

Fino ad ora di fronte a queste anomalie si è ragionato in termini – potremmo dire – repressivi. I ripetuti interventi del Capo dello stato che richiamano ad un uso corretto del decreto legge, della delega legislativa e della questione di fiducia vanno in questa direzione, così come alcune riforme dei regolamenti parlamentari hanno tentato di contenere gli eccessi, senza grande successo peraltro. Senza molti successi si è tentato di correggere la prassi richiamando i limiti costituzionali espliciti e impliciti che dovrebbero contenere l'uso del decreto legge e della questione di fiducia a casi infrequenti e non ordinari.

Rimanendo in questa logica si potrebbe tentare un ulteriore esercizio di fantasia. Così in relazione al decreto legge si potrebbe ipotizzare un più efficace *controllo*

sui presupposti di straordinaria necessità e urgenza in modo da ripristinare il corretto rispetto della legittimità costituzionale.

Similmente, rispetto alla questione di fiducia qualche intervento sui regolamenti parlamentari – relativo ad esempio agli effetti della questione di fiducia sugli *emendamenti*, oppure volto ad introdurre un *filtro di ammissibilità* sulle questioni proposte - potrebbe aiutare a ricondurre nell'alveo originario uno strumento che nell'uso attuale può alterare in modo significativo il corretto rapporto tra parlamento e governo.

Nessuno però crede fino in fondo che nuovi controlli e nuovi limiti formali ai decreti legge e alla questione di fiducia basterebbero ad invertire la tendenza di una prassi pluridecennale. Probabilmente la ragione di tale velato scetticismo è legata al fatto che appare a tutti evidente che il Governo fa ricorso continuamente al decreto legge, alla questione di fiducia e con effetti meno problematici alla delegazione legislativa, perché nell'epoca contemporanea l'azione di politica di governo necessita di strumenti agili e tempestivi, che raramente possono conciliarsi con i tempi delle attuali procedure parlamentari.

Probabilmente l'abuso del decreto legge e della questione di fiducia sono solo il *sintomo* di una malattia che risiede altrove. Sul decreto legge e sulla questione di fiducia si scaricano delle esigenze – quelle di una capacità di legiferare tempestivamente e secondo le linee dell'indirizzo politico di maggioranza – che non trovano adeguate risposte nelle procedure legislative attuali, pensate per tutt'altro contesto storico. Curare i sintomi non guarisce dalle malattie, e dunque se si vuole tentare di ripristinare un significativo e corretto rapporto tra Parlamento e Governo – come è necessario – in ordine alla produzione legislativa occorre intervenire significativamente sulle procedure parlamentari.

Da questo punto di vista una seria riforma del bicameralismo che superi definitivamente il bicameralismo perfetto, ormai abbandonato nella maggior parte degli ordinamenti contemporanei, potrebbe portare effetti benefici non solo per completare la riforma del regionalismo, ma in primo luogo per facilitare un riequilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo, consentendo al governo di perseguire il proprio indirizzo politico, anche con strumenti incisivi ed efficaci, senza però emarginare o strumentalizzare la sede parlamentare. Occorre però che la distinzione strutturale e funzionale delle due Camere non finisca per introdurre nuovi motivi di farraginosità e di complicazione procedurale, come accadeva invece nel disegno di riforma costituzionale presentato nella scorsa legislatura. Una asimmetria delle due Camere basata sulla divisione di ambiti materiali di competenza rischierebbe di proiettare anche sulle Camere quella intensa conflittualità che già è stata sperimentata nel riparto di competenza tra Stato e regioni dopo la riforma del titolo V. Naturalmente, accanto a questo tipo di interventi di carattere macroscopico occorrerebbe agire anche sui regolamenti parlamentari in vista di un drastico snellimento del procedimento legislativo (tempi, poteri di emendamento etc.).

3. Rafforzare il ruolo della giustizia costituzionale e gli istituti di partecipazione popolare.

Proprio in considerazione dell'inevitabile centralità del governo nella decisione legislativa, occorre però rafforzare il ruolo della giustizia costituzionale e gli istituti di partecipazione popolare.

Negli anni più recenti un senso di insoddisfazione circonda l'attività della Corte costituzionale. Sovraccarica di questioni attinenti ai rapporti tra Stato e Regioni, specie in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, la giustizia costituzionale non ha potuto o non ha saputo svolgere adeguatamente il suo ruolo *countermajoritarian* e di vero garante dei diritti fondamentali, di contrappeso alla capacità di decisione politica del governo, rafforzatasi specie dopo l'introduzione del sistema maggioritario. Alla Corte costituzionale non sono mancate le occasioni e tuttavia non si può dire che la Corte si sia fatta carico con coraggio ed equilibrio delle esigenze di garanzia costituzionale che costituiscono il *proprium* del suo ruolo. Un esempio è l'irrisolto problema del pluralismo nell'informazione, dentro e fuori il sistema pubblico: portato ripetutamente all'esame della Corte, questo problema non è stato affrontato con la necessaria determinazione. Un ulteriore caso in cui la Corte ha mancato clamorosamente una preziosa occasione è la vicenda della illegittimità della legge sul falso in bilancio, in cui con una serie di decisioni processuali la Corte ha dato l'impressione di voler lasciare ad altri il "privilegio" di censurare la legge impugnata.

Difficile immaginare quale riforma potrebbe favorire un ruolo più coraggioso della Corte costituzionale. Certamente qualche intervento correttivo che allontani il più possibile la Corte dalle tensioni politiche potrebbe forse essere d'aiuto.

a. La questione dell'indipendenza dei giudici dal sistema politico. Il sistema di composizione della Corte è complessivamente equilibrato e occorre prestare attenzione a non incrementare le nomine politiche, come accadeva invece nel progetto di revisione costituzionale approvato dal parlamento nella scorsa legislatura.

In generale è noto che l'alto profilo professionale dei giudici che vengono nominati aiuta l'effettività dell'indipendenza. Da questo punto di vista potrebbe giovare una prassi che sottoponga i candidati alla nomina a forme di audizioni pubbliche, magari in Senato, sia per i giudici di nomina parlamentare sia per quelli di nomina presidenziale.

Inoltre, dalla precedente legge di revisione costituzionale si possono sicuramente recuperare le garanzie post-mandato di incompatibilità, che possono essere introdotte anche con legge ordinaria, non essendo necessaria una norma costituzionale.

b. Benché impopolare e apparentemente naif, forse non sarebbe neppure da scartare a priori l'ipotesi di una diversa sede per la Corte costituzionale, sull'esempio della Corte suprema svizzera e della Corte federale costituzionale tedesca, che non a caso si trovano localizzate lontano dai palazzi della politica (come ha sottolineato di recente P. Haberle) e che costituiscono fulgidi esempi di autorevolezza.

c. Infine, si potrebbe riprendere l'ipotesi di introdurre la *dissenting opinion* – o meglio le opinioni separate – nelle sentenze della Corte costituzionale. Ritengo che la previsione di opinioni separate – per quanto possa apparire paradossale – possa aiutare a dare maggiori garanzie di collegialità ai lavori della Corte. Ad un primo sguardo non è così: la *dissenting* fa apparire all'esterno un collegio diviso ed esalta le singole personalità dei giudici. Tuttavia, come tutti gli istituti che espongono alla pubblicità le posizioni mantenute da ciascun componente del collegio, anche la *dissenting opinion* contribuirebbe a responsabilizzare ciascuno per la scelta operata dall'intero collegio.

Anche gli istituti di partecipazione popolare necessitano di essere ripensati. Il referendum abrogativo da tempo appare come un istituto logoro. La scarsa partecipazione popolare nelle ultime tornate referendarie ne è il sintomo più evidente. Ma anche l'inevitabile uso manipolativo e propositivo del referendum, che da tempo la Corte costituzionale cerca con difficoltà di contenere, denota l'inadeguatezza di uno strumento che sin dalle origini è stato concepito in mezzo a mille diffidenze e precauzioni.

Fino ad oggi le proposte di riforma – invero cadute in ombra nelle discussioni più recenti – riguardavano l'abbassamento del quorum, l'innalzamento del numero delle firme, l'anticipazione del controllo di ammissibilità della Corte e così via.

C'è da chiedersi se non sia invece opportuno pensare ad un istituto che corregga alla radice i problemi del referendum e permetta all'iniziativa popolare di esprimersi propositivamente anziché in forma demolitoria verso l'operato del Parlamento. Penso ad esempio alle forme di iniziativa legislativa popolare rafforzata all'americana, in cui se il parlamento non si esprime sul progetto presentato da una quota dell'elettorato entro un dato termine, il disegno di legge viene direttamente posto ai voti per l'approvazione popolare diretta.