

Una forma di governo da rivedere, ma partendo da presupposti nuovi¹

di Nicola Lupo

1. Anzitutto, mi sia consentito esprimere un sentito e non formale apprezzamento per i documenti che ci sono stati sottoposti. Infatti, la nota introduttiva ha il pregio, a mio avviso, di superare l'approccio strumentale con cui la classe politica si avvicina al tema delle riforme istituzionali e, più in generale, della Costituzione.

Condivido inoltre pressoché integralmente il documento approvato dall'Assemblea del PD nel maggio scorso. In particolare, trovo assai convincenti i passaggi dedicati alla riforma del sistema bicamerale, anche nel suo non facile "intarsio" con le revisioni delle leggi elettorali e della forma di governo.

Quest'ultimo non mi pare essere un risultato di poco conto, se si considera che, nei diversi tentativi di riforma costituzionale che si sono susseguiti a partire dagli anni '80 ad oggi il punto di maggiore difficoltà e di sofferenza (e di maggiore divisione, anche all'interno delle forze di centro-sinistra) è stato rappresentato proprio dalla riforma dell'assetto bicamerale. Nessuna delle soluzioni ipotizzate, infatti, a partire dalla Commissione Bozzi fino alla "bozza Violante" elaborata nella XV legislatura, ha incontrato un sufficiente grado di consenso tra i soggetti politici e tra gli stessi costituzionalisti (anche se la "bozza Violante" è stata da più parti qualificata come la migliore tra quelle fin qui predisposte in sede istituzionale)².

Ebbene, oggi il documento in questione mi pare rappresentare un ulteriore passo avanti rispetto alla "bozza Violante", il cui impianto, nel senso di un Senato delle autonomie sganciato dal circuito fiduciario, viene sostanzialmente confermato: sia in termini di minore farraginosità del procedimento legislativo, laddove si evita ogni riferimento al riparto di competenza operato ai sensi dell'art. 117 Cost., dotando invece il Senato delle autonomie di una competenza tendenzialmente generale sul procedimento legislativo, attivabile però solo a richiesta e superabile dalla Camera a maggioranza qualificata; sia sul piano della praticabilità della riforma, allorquando si delinea un Senato eletto non più dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali, ma direttamente dai cittadini, contestualmente ai Consigli regionali.

Si tratta di un punto da consolidare e su cui occorre spingere con decisione: non va dimenticato che il "tappo" della mancata riforma del bicameralismo ha finito – oltre che per incentivare l'affidamento al "sistema delle Conferenze" di funzioni decisamente

¹ E' il testo rivisto e corretto dell'intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante

² Cfr. A. D'Atena, *Finalmente un Senato federale*, intervento al seminario di Astrid del 18 ottobre 2007 (in www.astrid.eu), P. Caretti, *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, in *Le regioni*, 2007, 657 s. e C. Fusaro, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.forumcostituzionale.it, 6 febbraio 2008, 18 s. Cfr. inoltre i contributi di N. Lupo, R. Bifulco, C. Tucciarelli, V. Nicotra, G. Busia su *La riforma del bicameralismo*, in *Italianieuropei*, 2009, n. 4, 166 s.

eccedenti quelle normalmente spettanti ad organi di cooperazione intergovernativa – per impedire, per almeno un paio di decenni, il ridisegno complessivo di strutture, procedimenti e funzioni delle due Camere; e, con questo, anche la revisione della disciplina costituzionale sui rapporti tra Parlamento e Governo. Incoraggiando, perciò, il processo di indebolimento del Parlamento ed altresì il compiersi di mutamenti “di fatto”, per definizione frutto di circostanze contingenti e quindi “squilibrati”. E determinando inoltre l’inevitabile invecchiamento delle “ricette” elaborate dal riformismo istituzionale sin dagli anni ’80, ormai decisamente inadeguate e, per certi aspetti, persino inutili o dannose, se riferite al nuovo, effettivo quadro di funzionamento del Parlamento e della forma di governo.

2. In particolare, a questo proposito, intendo domandarmi se abbia ancora senso ragionare intorno alla forma di governo italiana nello stesso modo in cui lo si faceva all’epoca dell’Assemblea Costituente: così come si usa fare, di solito, riprendendo il discorso dall’esigenza di razionalizzazione della forma di governo parlamentare evidenziata dall’ordine del giorno Perassi, ma rimasta, come è noto, largamente insoddisfatta nel testo della carta costituzionale.

Per effetto dei fenomeni della globalizzazione economica, del processo di integrazione europea e della valorizzazione delle autonomie territoriali, ormai la quota di indirizzo politico che è determinata nell’arena nazionale è assai ridotta: la sensazione di un dibattito politico estremamente acceso ma povero di contenuti, così come quella di un’azione di governo in verità assai limitata nei suoi risultati, hanno alle loro radici, perciò, fenomeni di tipo più generale, non esclusivamente italiani.

Credo che da questi ultimi non si possa prescindere nel momento in cui si intenda rivedere la seconda parte della Carta fondamentale, anche perché, per effetto di questi processi, nel frattempo l’equilibrio interno alla nostra forma di governo è, nonostante l’invarianza delle norme costituzionali, profondamente mutato.

Un ulteriore mutamento nell’equilibrio del nostro sistema costituzionale è poi derivato, come è noto, dall’entrata in vigore di leggi elettorali di tipo maggioritario, alle quali non ha fatto seguito, come è noto, né un adeguamento del quadro costituzionale (anzitutto delle garanzie e degli equilibri ivi delineati, chiaramente pensati per operare in un quadro ad impostazione proporzionalistica); e neppure un corrispondente mutamento della disciplina contenuta nei regolamenti di Camera e Senato, tuttora improntati ad una logica proporzionalistica, incentrata sui gruppi parlamentari e sulle commissioni permanenti.

3. Proverei ad isolare, più specificamente, gli effetti che sulla forma di governo italiana discendono dal processo di integrazione europea. E’ noto, infatti, che protagonisti tanto delle principali tappe in cui si è sviluppato questo processo, quanto dell’azione che si svolge nell’ambito dell’Unione europea sono i Governi degli Stati membri. Certo, i Governi nazionali non sono protagonisti esclusivi della dinamica europea, dovendosi confrontare, in un ordinamento per definizione composito, costituito cioè da elementi

intergovernativi e da elementi sovranazionali³, con una molteplicità di altri attori e di istituzioni. Tuttavia, pare indiscutibile che, anche a prescindere dal procedimento di revisione dei trattati, di cui i Governi restano signori pressoché assoluti (pur mitigati dal cosiddetto “metodo Convenzione”)⁴, essi giochino un ruolo-chiave sia nell’esercizio della funzione di indirizzo politico dell’Unione, rimessa al Consiglio europeo (uscito decisamente rafforzato per effetto delle previsioni del trattato di Lisbona, specie ai danni della Commissione), sia nello svolgimento delle funzioni legislative, attraverso il Consiglio dei ministri (seppure in parallelo con il Parlamento europeo e con l’incisivo concorso della Commissione europea).

I Governi degli Stati membri sono insomma, ad un tempo, istituzioni nazionali e istituzioni europee. Nel senso che il Governo italiano (il “Governo della Repubblica”) è chiamato a svolgere le sue funzioni a Roma come a Bruxelles; e a fungere, nelle sue varie articolazioni, da canale di collegamento pressoché esclusivo tra le decisioni assunte a palazzo Chigi, nei diversi Ministeri, o negli altri palazzi che ospitano le istituzioni italiane, da un lato, e quelle prese nel palazzo Justus Lipsius (dove si riuniscono il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri) e negli altri palazzi in cui hanno sede le istituzioni dell’Unione, dall’altro.

In sintesi, gli Stati membri esistono nell’Unione europea, e sono elementi assolutamente fondanti, strutturali e ineliminabili delle istituzioni europee, solo in quanto rappresentati dai loro Governi: e questi svolgono perciò la funzione di *gatekeepers* che aggregano gli interessi nazionali prima di rappresentarli in sede europea⁵. Nessun’altra istituzione degli Stati membri, per quanto abbia sviluppato canali di dialogo e di confronto con i propri corrispettivi nell’ambito dell’Unione europea, gode allo stesso titolo di questa “doppia natura”. Solo di recente, e comunque assai indirettamente, il trattato di Lisbona ha previsto un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, confinati comunque in un ruolo – da non trascurare, perché potenzialmente inserisce nei freddi procedimenti europei le più calde pulsioni presenti nelle arene politiche nazionali, ma – non certamente centrale nell’ambito del *policy-making* dell’Unione⁶.

Sulle dinamiche delle forme di governo nazionali derivano perciò, non certo da oggi, effetti di notevole rilievo: il Governo, sia nella sua unitarietà, sia nelle sue componenti ministeriali, essendo compartecipe delle principali decisioni europee, è in grado di disporre di una quantità di informazioni dirette sulle opzioni di *policy* che a quel

³ Sull’Unione europea come modello di democrazia composita cfr., anche per ulteriori indicazioni, S. Fabbrini, *Compound democracies. Why the United States and Europe are becoming similar*, Oxford University Press, New York, 2007, spec. 3 s.

⁴ Sugli Stati come “signori dei trattati” e sulle attenuazioni che a questa signoria derivano dal “metodo convenzione” cfr. G. Amato, *Introduzione. Il metodo della Convenzione*, in *Una Costituzione per l’Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il mulino, Bologna, 2003, p. 15 s. Cfr., inoltre, ora l’art. 48 TUE, che per le modifiche più rilevanti dei trattati istituzionalizza il “metodo Convenzione”: su di esso cfr., tra gli altri, G. Busia, *Revisione del trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall’Unione*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il mulino, Bologna, 2008, p. 369 s.

⁵ Cfr. *The Member States of the European Union*, S. Bulmer-C. Lequesne (eds), Oxford University Press, New York, 2005, spec. 2 s.

⁶ Cfr., in particolare, l’art. 12 TUE, su cui cfr. C. Fasone, *I Parlamenti degli Stati membri dell’Unione europea nel decision-making comunitario*, in *Il “dialogo” tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2009, 159 s.

livello si assumono, e di esercitare perciò, di riflesso, un ruolo direttivo nei confronti dell'attività che si svolge a livello nazionale⁷. Anzitutto nei riguardi della produzione normativa che ha luogo in Parlamento e in seno allo stesso Governo, evidentemente ove questa risulti direttamente finalizzata al recepimento di direttive europee, ma anche a prescindere da queste ultime, visto che gli “intrecci” tra le politiche nazionali e quelle dell'Unione europea sono assolutamente frequenti, nei più diversi settori materiali⁸.

Si aggiunga, infine, che il Governo italiano, che la Costituzione configura come un'istituzione “debole”, o, meglio, derivante la sua forza pressoché esclusivamente dalla compattezza e della tenuta dell'accordo politico che lo sostiene, si è specchiato nelle sedi europee, specie nella fase iniziale, con Governi maggiormente istituzionalizzati e in grado, anche perché più stabili, di assicurare in modo più efficace la presenza dell'interesse nazionale e, ad un tempo, la coerente attuazione delle politiche europee nello Stato di appartenenza. Inevitabilmente, seppure con non poche difficoltà, il Governo italiano si è andato avvicinando, per organizzazione, rapporti interni, strutture – inclusa la tendenziale preminenza del Premier sugli altri ministri, in connessione con la primazia del Consiglio europeo sul Consiglio dei ministri dell'Unione – e altresì per durata media agli Esecutivi degli altri Stati membri dell'Unione europea⁹.

La decisa limitazione delle opzioni di *policy* rimesse al circuito nazionale dell'indirizzo politico produce inoltre un profondo mutamento delle caratteristiche delle arene politiche nazionali: queste ultime tendono così, inevitabilmente, a concentrarsi sulla *politics*, ma senza più le *policies*, ormai in larga parte “europeizzate”¹⁰. Vengono in tal modo incoraggiate quelle tendenze a interpretare la *politics* in termini di polemica politica e di scontro tra persone e fazioni, piuttosto che come confronto sulle scelte di fondo (in larga parte sottratte a quegli attori), già fortemente incentivate per effetto della spinta alla personalizzazione e alla spettacolarizzazione della politica derivante dai mezzi di comunicazione di massa. Va da sé che tutto ciò accentua la dimensione populistica, insita in tutte le democrazie¹¹.

L'effetto ultimo diventa quello di avere Governi che appaiono e risultano essere sì “forti”, sia nella forma che nella sostanza, ove rapportati alle altre istituzioni politiche nazionali, ma che, anche ove dispongano di ampie maggioranze parlamentari, non sono in grado di assumere decisioni che si rivelino essere al tempo stesso di ampio respiro e durature: perché tenuti a rispettare una serie di vincoli nella loro azione, e perché i soggetti che quelle decisioni dovrebbero subire, specie se ben organizzati, possono fare leva su una serie cospicua di resistenze, attivabili attraverso la mobilitazione di un diverso livello decisionale (internazionale, europeo, regionale o locale che sia); o anche

⁷ Cfr. P. Perez Trepms, *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, a cura di G. Rolla, Giuffrè, Milano, 1991, 93 s. e S. Fabbrini, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000, spec. 183 s.

⁸ Cfr., anche per numerose esemplificazioni, gli annuali *Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, curati dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

⁹ Per questo processo, cfr. M. Calise, *Il governo*, in *Storia dell'Italia repubblicana. III. 2*, Einaudi, Torino, 1997, 345 s., spec. 369 s., e C. Barbieri, *L'europeizzazione del gabinetto e il ruolo del presidente del Consiglio*, in *L'europeizzazione dell'Italia*, a cura di S. Fabbrini, Laterza, Roma-Bari, 2002, 55 s.

¹⁰ Cfr. V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, New York, 2006, spec. 5 s.

¹¹ Cfr. Y. Meny-Y. Surel, *Populismo e democrazia*, II ed., Il mulino, Bologna, 2004, spec. 42 s.

mediante la semplice minaccia del ricorso ad un organo giurisdizionale per delimitare o vanificare l'esercizio della competenza nazionale.

4. Alla luce di questi elementi direi che deve essere inquadrato il confronto tra le opposte tesi qui sostenute da Valerio Onida e da Augusto Barbera sull'opportunità o meno di procedere ad un rafforzamento della posizione del Governo nel nostro ordinamento costituzionale; e, più specificamente, il giudizio – severo o, al contrario, assolutorio – da darsi al frequente ricorso, da parte dei governi corrispondenti all'uno o all'altro colore politico, a strumenti di assai dubbia conformità alla Costituzione vigente come i maxiemendamenti o di decreti-legge “omnibus”.

Riguardo alla prima questione, mi pare vada sottolineato che il quadro della forma di governo è profondamente mutato rispetto all'Assemblea Costituente, quando il problema era quello di evitare tanto il ritorno di spinte autoritarie quanto degenerazioni in senso assembleare (conosciute, in particolare, nella vicina esperienza francese); ma altresì rispetto agli anni '80, allorquando il tema delle riforme istituzionali si riaffacciò nel dibattito politico proprio in nome dell'esigenza di istituzionalizzare e di stabilizzare il governo, nei suoi rapporti con i partiti e con le assemblee parlamentari (esigenza che in buona parte trovarono risposte nella legislazione ordinaria e nelle modifiche ai regolamenti parlamentari)¹².

Oggi, per effetto dei mutamenti fin qui descritti, e che accomunano l'Italia alle principali democrazie europee, il problema non sembra essere ormai quello di un (ulteriore) rafforzamento del Governo o, se si vuole, di una più decisa razionalizzazione della nostra forma di governo parlamentare. Certo, nulla sembra ostare al riconoscimento nella Carta costituzionale di limitati e ulteriori correttivi alla forma di governo parlamentare, quali il riconoscimento, in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, del potere di revoca dei ministri che compongono il suo Governo; o l'attribuzione al Governo di una serie di poteri “in” Parlamento. Anzi, proprio questi riconoscimenti aiuterebbero la ricostruzione di uno statuto dell'istituzione Governo, con l'evidenziazione dei suoi poteri e delle sue responsabilità, evitando che i medesimi risultati possano essere raggiunti ricorrendo a scorciatoie o all'utilizzo strumentale di iniziative presentate da singoli parlamentari della maggioranza.

Semmai, in termini generali, il problema – come è stato sottolineato da molti, anche in questa sede – è in qualche modo quello, opposto, di ridisegnare una forma di governo equilibrata: in cui cioè si vada alla ricerca di quei *checks and balances* che siano idonei a compensare un accrescimento del peso del Governo e, al suo interno, del suo Premier, che, per la ragioni più volte sottolineate, non pare arrestarsi, almeno nel breve periodo.

Esemplare, in questo senso, può considerarsi la revisione della Costituzione francese, la quale, in risposta ad una spiccata presidenzializzazione di quella forma di governo, ha cercato in vario modo di rafforzare il ruolo del Parlamento, peraltro

¹² Cfr., per la ricostruzione di uno dei protagonisti di quella fase, G. Amato, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, in G. Acquaviva-L. Covatta (a cura di) *La “grande riforma” di Craxi*, Marsilio, Venezia, 2010, 39 s. Sul decalogo Spadolini e sulla sua attuazione cfr. A. Manzella, *Sui “dieci punti” del II Governo Spadolini*, in *Nuova Antologia*, luglio-settembre 2002, 56 s.

sensibilmente compresso dalla Costituzione del 1958¹³. Da ultimo, anche le vicende del Regno Unito relative alla tornata elettorale del 2010, con la formazione, all'indomani delle elezioni, di un governo di coalizione, ci aiutano a comprendere quanto la nostra forma di governo, per effetto delle leggi elettorali maggioritarie e in particolare del premio di maggioranza, che obbliga le forze politiche alla formazione di una coalizione anteriormente all'appuntamento elettorale, sia nel frattempo mutata, allontanandosi non poco dall'idealtipo della forma di governo parlamentare.

5. Quanto infine al ricorso ai maxi emendamenti e ai decreti-legge “omnibus” – senza ripetere qui affermazioni già fatte in altra sede¹⁴ – mi limiterei a constatare come l'accelerazione che questi strumenti hanno registrato nelle ultime due legislature dimostra come essi, già conosciuti da tempo e in qualche modo fors'anche più giustificabili nella vigenza di regolamenti parlamentari che stabilivano la regola della prevalenza dello scrutinio segreto e non fissavano alcun limite temporale alla durata dei dibattiti parlamentari, si rivelino ancora oggi, ancorché chiaramente in contrasto con la carta costituzionale e estremamente dannosi in termini di qualità (formale e sostanziale) dei testi legislativi approvati, estremamente utili al sistema politico-istituzionale.

Tali prassi appaiono infatti perfettamente coerenti le caratteristiche della legge elettorale. In qualche modo, anzi, essi riproducono plasticamente gli equilibri interni ai governi supportati da una coalizione in qualche modo “obbligata”, che discendono dalla legge elettorale vigente. Attraverso il voto “in blocco” di disposizioni molteplici ed eterogenee, i Governi possono sottrarsi al rischio di veder votate distintamente disposizioni di cui si sono fatti promotori alcuni settori della maggioranza che li sostiene (e che vedono, con ogni probabilità, la contrarietà di altri settori della medesima maggioranza) e sono in grado di richiedere l'approvazione, nel suo insieme, dell'intero “pacchetto”: evidentemente comprensivo – in proporzione alla forza di ciascuno – di disposizioni che stanno a cuore ai diversi soggetti che compongono la compagine governativa e la coalizione maggioritaria.

La difficoltà a far sì che tali prassi possano essere stoppate e dichiarate incostituzionali, nonostante i numerosi moniti in tal senso che si sono levati da parte dei Presidenti della Repubblica, e nonostante gli esiti disastrosi che essi originano sul ruolo delle Camere nell'esercizio della funzione legislativa, sta a testimoniare, ad un tempo, che il nostro sistema di garanzie presenta non poche “zone d'ombra” (anzitutto quanto al sindacato sul procedimento legislativo) e che l'organizzazione delle Camere e le modalità

¹³ Sulle recenti evoluzioni dell'ordinamento francese cfr., nella letteratura italiana, *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*. Il Filangieri. Quaderno 2008, a cura di V. Lippolis e F. Lanchester, Jovene, Napoli, 2009, *La Costituzione Francese. La Constitution Française*, Ati del convegno svoltosi a Bari il 22-23 maggio 2008, Giappichelli, Torino, 2009, *Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese*, a cura di G. Pasquino e S. Ventura, Il mulino, Bologna, 2010, R. Cassella, *Il monarca repubblicano*, Jovene, Napoli, 2009 e P. Costanzo, *La «nuova» Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, nonché, più specificamente, volendo, N. Lupo, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in E. Gianfrancesco-N. Lupo, *Le riforme dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, 252 s.

¹⁴ Cfr., da ultimo, i contributi e i dati pubblicati in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*. Atti del seminari svoltosi presso la Luiss Guido Carli il 1° ottobre 2009, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010.

attraverso cui esse esercitano le loro funzioni richiedono un profondo ripensamento, in coerenza con la logica maggioritaria cui il sistema ormai si ispira.

Sorprendente è, semmai, a quest'ultimo proposito, l'atteggiamento estremamente "conservatore-difensivo" che ha contraddistinto sia la Camera che il Senato nell'ultimo decennio: essendosi interrotto un percorso di riforma dei regolamenti parlamentari che era stato avviato, anzitutto con l'obiettivo dell'adeguamento al maggioritario, nella seconda metà degli anni '90 ed essendosi evitato di cogliere le numerose ed esplicite sollecitazioni, tutt'altro che marginali, provenienti nel 2001 dalla riforma del Titolo V della Costituzione e finora anche quella, nel 2009, derivante dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona (e dai protocolli ad esso allegati).