

Riforma costituzionale, giusto cambiare ma attenti alle anomalie italiane

di **Marco Olivetti**

(pubblicato su "Europa", 10 luglio 2004)

Quattro volumi sono in circolazione in queste settimane sulle riforme costituzionali. La ragione è nota: il Senato ha approvato il 25 marzo scorso un progetto di riforma della seconda parte della Costituzione che segnerebbe una cesura profonda nella storia istituzionale italiana del secondo dopoguerra: secondo alcuni, esso si limiterebbe a consolidare le acquisizioni del costituzionalismo della transizione (quello degli anni dal 1992 ad oggi), mentre secondo altri condurrebbe ad assetti in parte autoritari, in parte disfunzionali. Come orientarsi di fronte all'ennesimo progetto di riforma costituzionale?

I quattro volumi sopra citati sono un viatico utile. Di uno di essi (*Costituzione. Una riforma sbagliata*, ed. Passigli), cui l'autore di queste righe ha contribuito con altri 62 studiosi, prevalentemente critici rispetto al progetto approvato dal Senato, non si darà conto in questa sede. E' bene invece riflettere sugli altri tre.

Il primo (*La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli e G. Pitruzzella, ed. Rubbettino) è un agile *pamphlet* predisposto dalla Fondazione *Magna Charta*, il sodalizio sponsorizzato dal Presidente del Senato Pera e di cui fa parte un gruppo di studiosi a lui vicini.

Il secondo (*Il premierato nei governi parlamentari*, a cura di T.E. Frosini, ed. Giappichelli) è una silloge di scritti sull'evoluzione della forma di governo italiana nell'ultimo decennio, già pubblicati in precedenza, ma ora utilmente raccolti in unico volume.

Il terzo (*Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, ed. Il Mulino) è il volume di maggior spessore, ricco di contributi originali ed intelligenti, anche se non è privo di un certo reducismo che traspare qua e là, in conseguenza del fatto che molti dei suoi autori hanno attivamente collaborato alla realizzazione di fasi cruciali delle riforme della prima metà degli anni novanta e sono talora vittime di un approccio agiografico alla democrazia maggioritaria.

I tre libri, con stile diverso e con una serie di interessanti *distinguo*, sono in sintonia con la filosofia che ispira la riforma costituzionale del centro-destra, approvando in particolare la forma di governo prescelta (il cosiddetto "governo del Primo Ministro"), ed esprimendo dubbi sulla riforma del Senato.

La tesi centrale dei 3 volumi può essere riassunta (con una inevitabile semplificazione, di cui è bene scusarsi fin d'ora) nei termini che seguono. Nel corso degli anni '90 si è verificato in Italia il passaggio da un regime parlamentare proporzionalistico e consociativo (nel quale agli elettori non era consentito scegliere le coalizioni di governo né i loro *leaders* e gli esecutivi erano deboli e di breve durata) ad un regime parlamentare maggioritario (in cui gli elettori possono scegliere, grazie al sistema elettorale e alla bipolarizzazione del sistema politico, le coalizioni e i relativi *leaders*, dando vita ad esecutivi destinati a durare per tutta la legislatura). Questo cambiamento è però incompleto, in quanto l'eterogeneità delle coalizioni e la debolezza dei poteri del Presidente del Consiglio e del Governo (e, in particolare, il mancato riconoscimento al *Premier* del potere di sciogliere le Camere, che rimane prevalentemente nelle mani del Presidente della Repubblica) avrebbe impedito il pieno approdo sulle agognate spiagge della democrazia maggioritaria. Ciò che manca in questo percorso sarebbe previsto nel disegno di legge di riforma costituzionale partorito dai sedicenti saggi di Lorenzago e approvato dal Senato: un disegno che sarebbe criticabile per alcune rigidità (ben indicate ad es. da Giovanni Pitruzzella a p. 20 del volume di *Magna Charta*), ma che meriterebbe condivisione nelle sue linee portanti.

Il ragionamento ora esposto, però, presenta alcuni passaggi che non possono essere condivisi. E ciò – si badi bene – non nella prospettiva dei nostalgici della proporzionale. Del resto, se le storture dell'attuale sistema politico e gli eccessi del berlusconismo possono talora indurre a rimpiangere gli eroici anni della prima Repubblica e della sinistra DC, la riapparizione – dopo le recenti elezioni – dell'on. De Michelis e la riproposizione aggiornata di vecchie critiche craxiane al bipolarismo (in cui mancava solo il fatidico “i voti si contano e non si pesano”) basterebbe ad indurre, nel dubbio, ad aderire alle tesi sostenute nei volumi di cui qui si parla. Ma occorre evitare che il maggioritario conquisti i nostri spiriti, bipolarizzando i nostri ragionamenti. Pertanto, le critiche che qui verranno formulate al ragionamento sintetizzato sopra sono “interne” alla aspirazione al cambiamento che ha attraversato i primi anni novanta e alla logica della democrazia dell'alternanza e in questo sono (o almeno credono di essere) in sintonia con gli autori dei volumi sopra citati. I modi per chiudere la transizione, tuttavia, possono essere diversi ed alcuni di essi rappresentano pericolose scorciatoie.

In primo luogo è troppo rigida l'alternativa tra democrazia proporzionalistica e democrazia maggioritaria da cui muovono i volumi sopra ricordati, riprendendo una fortunata schematizzazione di Arend Lijphart. Il panorama europeo evidenzia infatti che oggi a) i sistemi maggioritari puri sono una minoranza (Gran Bretagna e, col doppio turno, Francia); b) anche i sistemi proporzionali producono, grazie a correttivi, l'investitura popolare di un partito o di una coalizione di governo (Spagna, Germania, Svezia) c) gran parte degli Stati è orientata verso governi di legislatura; d) i governi di legislatura non impediscono cambiamenti di Premier nella maggioranza e aggiustamenti delle coalizioni. In questo scenario i sistemi competitivi puri e quelli consensuali puri si riducono a poca cosa (Gran Bretagna da un lato, Svizzera dall'altro) e sono più l'eccezione che la regola.

Gran parte dei Paesi europei, dunque, ha scelto una *middle way* fra assetti maggioritari e competitivi da un lato e assetti proporzionali e consociativi dall'altro, anche se, nel complesso, l'ultimo decennio sembra registrare un'evoluzione più verso il primo estremo che verso il secondo. Questi assetti compromissori sono stati realizzati in vario modo: talora grazie al sistema elettorale (è il caso inglese, ma anche, sia pure in modi diversi, tedesco e spagnolo), talaltra con gli strumenti della razionalizzazione del governo parlamentare, e in particolare attribuendo al Governo la direzione del processo legislativo o il potere di sciogliere anticipatamente la Camera politica, o rendendo più difficile la rimozione degli esecutivi grazie alla sfiducia costruttiva. Inoltre un ruolo notevole lo hanno svolto i sistemi di partito, che, nel quadro di tali regole, sono parte della razionalizzazione del sistema parlamentare.

La via italiana, invece, per come appare nel progetto di riforma approvato al Senato, è diversa. Va dato atto agli aspiranti riformatori del 2004 di non essersi lasciati distrarre dalle sirene del governo presidenziale e semipresidenziale, che si sarebbero rivelate ancor meno funzionali all'evoluzione della democrazia italiana dal 1992 ad oggi. Ma il “premierato forte” che traspare dalla riforma – e che i volumi qui recensiti approvano – *combina* i diversi meccanismi di rafforzamento del Primo Ministro che sono previsti *alternativamente* negli altri Paesi europei, senza prevedere adeguati bilanciamenti (fra l'altro in un contesto in cui il “fattore B” determina le ben note anomale concentrazioni di potere mediatico che, stranamente, appaiono poco rilevanti agli autori dei libri di cui si parla).

In particolare: a) si formalizza una sorta di elezione diretta del *Premier* (mediante indicazione delle candidature sulla scheda elettorale) che è ignota agli altri paesi europei (ove l'effetto si produce secondo le normali dinamiche del regime parlamentare); b) si attribuisce al Premier il potere di scioglimento della Camera, che può essere paralizzato solo con meccanismi barocchi e improbabili (mentre in Svezia la decisione sullo scioglimento è presa dal Governo nella sua collegialità e in Spagna essa può essere prevenuta con una mozione di sfiducia costruttiva); c) si svuota di significato la mozione di sfiducia al Governo, che produce necessariamente, di diritto, lo scioglimento della Camera che l'ha approvata, cosa che non accade, in questi termini, in nessun altro Paese d'Europa; d) si dà al Premier (ancora una volta ad esso solo, quasi in un soprassalto di masturbazione costituzionale) il potere di porre la questione di fiducia, combinata al voto bloccato,

su qualsiasi deliberazione parlamentare, prevedendo che il rigetto di essa produce lo scioglimento della Camera: anche qui senza paragoni in Europa, né fuori.

Di fronte a questo po' po' di roba, i tre volumi di cui stiamo parlando si limitano a qualche sussurro, approvandone però la logica complessiva. Per essi, infatti, il grande obbrobrio costituzionale è il “ribaltone”, che va evitato ad ogni costo e che è un vero e proprio spettro, che turba i sonni dei nostri autori (al punto che uno di essi, Carlo Fusaro, autore di un saggio sulla forma di governo regionale nel volume curato da Ceccanti e Vassallo, accusa – a p. 173 – il sottoscritto di averlo difeso, nel suo volume su *Nuovi Statuti e forma di governo regionale*, ove però non si commette un simile “misfatto”). Per questo motivo, non si vede che la riforma necessaria a completare la transizione è quella a lungo proposta negli anni novanta dal Partito popolare: la mozione di sfiducia costruttiva, la quale, mantenendo l'impianto del governo parlamentare, ha la finalità di rendere più difficile la sostituzione dei governi in carica, rendendola possibile solo con la contestuale elezione di un nuovo *Premier*. Tanto basterebbe – *nel contesto del sistema prevalentemente maggioritario e bipolare oggi in vigore in Italia* – a chiudere la transizione, magari affiancando a tale meccanismo un potere di scioglimento della Camera su iniziativa del Primo Ministro che potrebbe essere bloccato solo dalla sfiducia costruttiva.

La strada proposta dalle riforme targate centro-destra ci porta invece in una terra di nessuno costituzionale ignota alle democrazie europee consolidate. Se è comprensibile che alcuni sostenitori dell'attuale maggioranza non ne siano turbati, non si capisce come mai, fra coloro che non la sostengono, si trascurino le valenze autoritarie della riforma di Lorenzago. Qualcuno, alla fine, potrebbe accorgersi di aver lavorato per il Re di Prussia.