

III

LA FORMA DI GOVERNO ITALIANA E LE PROSPETTIVE DELLA SUA RIFORMA

ENZO CHELI *

1. La tredicesima legislatura si chiude, e dal punto di vista delle riforme costituzionali o a valenza costituzionale attuate credo che si possa dire che questa è stata, in tutta la storia repubblicana, la legislatura che ha prodotto di più, nonostante il fallimento clamoroso del disegno di riforma generale coltivato dalla Terza Bicamerale di D'Alema.

Le riforme costituzionali o a valenza costituzionale che sono nate nell'arco di questa legislatura hanno investito due aree fondamentali: l'area del riassetto della Pubblica Amministrazione e delle funzioni amministrative, in base alle c.d. "leggi Bassanini" (la legge 59 e la legge 127 del '97), che poi si sono sviluppate attraverso un lungo percorso di decreti delegati e regolamenti che sono ancora in corso di attuazione. Questa riforma è stata probabilmente la riforma più importante che l'Italia si è data dopo l'Unità.

Una seconda area di intervento riformatore di grande rilievo ha investito la forma di Stato e si è realizzata attraverso due passaggi fondamentali, che hanno completamente trasformato il titolo quinto della seconda parte della Costituzione: in primo luogo, con la legge costituzionale numero 1 del '99, che ha introdotto l'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte e ha modificato i poteri statutari delle Regioni; in secondo luogo, con la legge costituzionale sui poteri normativi e amministrativi regionali, che è ancora in attesa di promulgazione in quanto sottoposta a referendum confermativo. Ma nonostante queste riforme molto significative, resta il fatto che il tema della forma di governo, che qui vorrei trattare, non è stato toccato da alcuna riforma proprio per il fallimento del tentativo della Terza Bicamerale, che aveva incentrato il proprio lavoro prevalentemente

* Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

sulla forma di governo. La tredicesima legislatura lascia, pertanto, in eredità alla quattordicesima un grosso insuccesso relativo alla riforma della forma di governo ed una pagina bianca interamente da scrivere.

La quattordicesima legislatura si trova davanti questa pagina bianca: credo che quali che siano le forze che raggiungeranno la maggioranza e andranno al governo del paese dopo il 13 maggio, questo tema non potrà più essere eluso. E questo almeno per due ordini di motivi. In primo luogo perché nel corso degli ultimi anni, e in particolare modo nel corso di questa legislatura, il funzionamento della forma di governo ha fatto registrare trasformazioni profonde in linea di fatto. Segnalo solo quella più evidente: la campagna elettorale a cui assistiamo, personalizzata su due leader, pone gli elettori, più che davanti alla scelta di programmi o di indirizzi politici, alla scelta tra due candidati. Questo è un fatto di costituzione materiale nuovissimo, che non ha nessun riscontro nel tessuto normativo della costituzione o nella forma di governo descritta in costituzione. Il fatto è che, nel corso di questi ultimi anni, le modificazioni al funzionamento della nostra forma di governo sono state sensibili come sensibili sono stati gli strappi al tessuto della costituzione formale e ora, qualunque siano le forze che andranno al governo del paese, queste trasformazioni andranno registrate e razionalizzate se non si vorrà perpetuare una situazione di rischio crescente per la funzionalità del sistema.

Ma il tema della riforma della forma di governo dovrà essere affrontato dalla quattordicesima legislatura anche per un'altra ragione, che si collega al fatto che le riforme varate negli ultimi anni stanno avendo un fortissimo impatto nel funzionamento della forma di governo, perché tendono a modificare il rapporto tra governo e amministrazione e tra governo nazionale e governi periferici. I due decreti delegati n. 300 e n. 303 del '99 – che riguardano i poteri del Presidente del Consiglio e la riforma dei ministeri – incidono profondamente nella struttura del Governo. Ma se si riduce il numero dei ministri cambia anche il peso del Presidente del Consiglio nel funzionamento del Governo e tende ad aumentare la collegialità in quanto riferita ad un organo più ristretto. Perciò c'è tutto un quadro che si è trasformato in linea di fatto nei comportamenti delle forze politiche e in linea di diritto nelle riforme recentemente varate in tema di forma di governo e di organizzazione amministrativa, che spinge inevitabilmente verso la definizione di un nuovo modello, che l'Italia si dovrà dare dopo venti anni di inutili tentativi di riforma.

2. La quattordicesima legislatura si trova, quindi, a dover affrontare questo tema impegnativo: da che punto ripartire e in che direzione andare per la definizione della nuova forma di governo? Per rispondere a questa domanda penso che sia essenziale riflettere su tre punti.

Il primo punto riguarda il modello di forma di governo che l'Italia si è data cinquantatré anni fa alla Costituente, cioè il governo parlamentare. Un secondo punto di riflessione riguarda il funzionamento del modello e le ragioni storiche che hanno concorso gradualmente prima alla sua evoluzione e poi alla sua crisi. Un terzo punto investe, invece, i tentativi di riforma, che oramai coprono un arco di oltre venti anni, e le ragioni storiche che hanno concorso al fallimento di questi tentativi.

Questi, credo, siano i tre punti da tenere presenti per stabilire da dove si deve ricominciare e in che direzione si deve andare.

3. Partiamo dal modello. Sappiamo che il modello della nostra forma di governo nasce nell'ambito della Commissione dei 75, all'inizio del settembre del '46. La data di nascita è probabilmente il 4 settembre, quando la Seconda Sottocommissione inizia i suoi lavori con una relazione di Mortati, cui era stato assegnato il compito di illustrare il potere legislativo, ma che in realtà fece una relazione sulla comparazione tra i vari modelli di forma di governo. Rileggere gli atti di quella seduta e delle sedute dei giorni successivi è utilissimo anche oggi, tanto che la prima risposta alle domande che ponevo all'inizio forse va trovata proprio lì.

Mortati parte da questa premessa: per scegliere la forma di governo bisogna capire il sistema politico, e il sistema politico italiano ha una caratteristica nella presenza di molti partiti tra loro molto divisi. Questo è il punto di partenza. Allora, se si vuole garantire la democrazia, bisogna tener conto della difficoltà che una democrazia incontra in una situazione in cui esiste un sistema politico con molti partiti molto divisi. E la risposta che si deve dare – dice Mortati – va collegata al ruolo che si vuole dare al popolo, perché tutte le forme di governo alla fine mettono in gioco il potere del popolo. Partendo da questa premessa, Mortati illustra le tre forme di governo classiche: parlamentare, direttoriale e presidenziale, con un accenno anche alla forma assembleare. Illustrate queste tre forme classiche, partendo dalla analisi della realtà di fatto, Mortati osserva che bisogna trovare per l'Italia una forma che sia adeguatamente flessibile al fine di impedire il rischio di rotture autoritarie. Dal momento che ci sono molti partiti tra loro profondamente divisi, cioè potenzialmente in posizione di reciproca delegittimazione, il problema, secondo Mortati, è di trovare una forma di governo che abbia un certo margine di flessibilità e che sia in grado di garantire un buon livello di rappresentatività. Questa forma di governo non può essere altro che il governo parlamentare, anche se il governo parlamentare, in una situazione politica caratterizzata dalla presenza di molti partiti molto divisi, è destinato all'instabilità e alla debolezza dei governi. Allora il principio di rappresentatività e di reciproca garanzia che la forma parlamentare realizza in una situazione divisa come quella italiana va compensata con

alcuni correttivi di stabilizzazione, che Mortati individua nei meccanismi del governo direttoriale. Secondo Mortati, nella situazione italiana, la via da percorrere è una via mista: dal punto di vista della rappresentanza della complessità del sistema non si può uscire dal modello parlamentare; dal punto di vista della stabilizzazione dei governi bisogna, invece, costruire esecutivi a termine.

Su quest'analisi di Mortati si apre un dibattito straordinario, che conduce a scrivere una delle pagine più belle della Costituente. In questo dibattito intervengono Einaudi, Perassi, Lussu, Ambrosini e tanti altri che rappresentano il meglio della cultura pubblicistica di quegli anni. In questo dibattito soltanto una voce, quella di Calamandrei, si espresse a favore del governo presidenziale. Calamandrei faceva un'analisi più radicale di quella di Mortati: per lui i governi deboli sono la vera causa delle dittature. Perciò se vogliamo evitare le dittature bisogna costruire governi che siano in grado di governare e questo può risultare possibile se si rafforza il principio di separazione dei poteri e si fa investire l'esecutivo direttamente dal popolo. Questa era la visione del Partito d'azione, ma era anche la visione molto personale di Calamandrei, che legava il presidenzialismo al modello federale. Ma la sua rimase una voce isolata. Tutto il dibattito fu, invece, in prevalenza incentrato sulle correzioni da apportare al modello parlamentare, perché tutti, alla fine, furono a favore di questo modello. Anche Lussu, che era il più politico degli azionisti, disse: a me piacerebbe molto il modello presidenziale tracciato da Calamandrei, ma nella situazione italiana questo modello presidenziale rischierebbe di portarci alla guerra civile, perché la contrapposizione che il presidenzialismo determina tra personalità opposte, in una democrazia fragile e frammentata come quella italiana, può riproporre la prospettiva del "cesarismo" ed il rischio della guerra civile.

La confluenza tra le diverse posizioni fu pertanto in direzione del modello parlamentare, perché l'elemento che tendeva a prevalere era il principio di rappresentatività e di mediazione tra i diversi schieramenti. Si riteneva, peraltro, che questo modello parlamentare dovesse evitare le degenerazioni del parlamentarismo che avevano portato all'esperienza fascista. Da qui la formulazione del famoso ordine del giorno di Perassi del 5 settembre, dove – una volta ritenuto non adatto alla situazione politica italiana né il governo presidenziale né quello direttoriale – si sceglie la forma di governo parlamentare, ma con la presenza di quei correttivi costituzionali che consentano di dare efficienza all'esecutivo e di evitare le degenerazioni del parlamentarismo.

L'ordine del giorno Perassi veniva, quindi, a imporre la ricerca di quella linea intermedia, di quel modello "misto" che la relazione di Mortati aveva largamente anticipato.

Nei giorni successivi l'ordine del giorno Perassi si sviluppa ulteriormente attraverso il lavoro di un altro grande costituente, che è Tosato. Tosato probabil-

mente è il politico che più contribuì a modellare la forma di governo cui la Costituente approdò. E l'idea di Tosato era questa: considerata la frammentazione e la complessità del sistema politico italiano non c'è alternativa alla scelta del parlamentarismo. Ma il modello parlamentare, proprio sulla linea "mista" indicata da Mortati e da Perassi va corretto. In che direzione? Ibridando il modello parlamentare con il modello presidenziale. Ecco che dal disegno di Tosato nasce una figura di Capo dello Stato insolita e diversa da quella propria dei governi parlamentari, con un Presidente della Repubblica dotato di poteri effettivi, che vanno dalla formazione dei governi allo scioglimento delle Camere, dall'invio dei messaggi alle stesse Camere, alla presidenza di due organi di garanzia, quali il Consiglio supremo di difesa e il Consiglio superiore della Magistratura. Nasce pertanto una figura che, ancorché diversa dal modello presidenziale, si caratterizza come una figura forte sul piano delle funzioni di garanzia. E questa fu la linea cui, alla fine, approdò la Costituente.

In questo lavoro della Costituente emergono, dunque, due punti che sono essenziali. Uno è proprio quello che Mortati coglie in partenza e su cui, nel dibattito successivo, si nota una fortissima consapevolezza. Si tratta della consapevolezza della disomogeneità e della frammentazione del tessuto politico italiano conseguente dalla disomogeneità del tessuto sociale e della struttura territoriale. Il problema che la Costituente si pose fin dall'inizio fu, dunque, quello di come costruire un governo efficiente nella disomogeneità e nella frammentazione del quadro politico. Il secondo punto è che, se questa è la condizione di partenza, bisogna costruire un modello che abbia un obiettivo primario: preservare la democrazia appena restaurata evitando rotture traumatiche (la guerra civile cui parla Lussu) così da consentire il radicamento più profondo possibile della nuova democrazia. L'opzione politica che si afferma è quella di radicare la democrazia in un tessuto non vocato al rispetto delle regole della democrazia, perché la caratteristica della disomogeneità è proprio la messa fuori dal gioco dell'avversario. Le democrazie vivono agevolmente nei sistemi omogenei, ma con difficoltà nei sistemi disomogenei, per la tendenza che una parte ha di delegittimare l'altra. Perciò bisognava risolvere questo nodo: come garantire una democrazia in una situazione non vocata alla democrazia, in quanto caratterizzata da un alto grado di disomogeneità politica.

4. Da qui nasce questo modello di governo che abbiamo utilizzato in questi cinquant'anni, che è un governo parlamentare razionalizzato e corretto. Razionalizzato perché si cerca di limitare i rischi delle degenerazioni del parlamentarismo, cioè la frequenza delle crisi di governo. Questo conduce ad adottare meccanismi di contenimento del voto di sfiducia, a rafforzare i poteri di direzione del

Presidente del Consiglio e la collegialità del Governo, a costruire uno stretto rapporto di dipendenza tra Governo e amministrazione. Ma anche, rispetto al modello classico di governo parlamentare, corretto. Corretto in direzione del potenziamento dei poteri di controllo sui poteri di indirizzo. La correzione fondamentale è data dai poteri conferiti al Capo dello Stato e dalla presenza della Corte Costituzionale. Anche la Corte Costituzionale è un elemento di contraddizione rispetto al governo parlamentare puro, dove il Parlamento e la legge sono per loro natura insindacabili. Si tratta di due correzioni profonde che vengono completate nella forma di Stato, attraverso un sistema di autonomie molto robusto che tende a dislocare i poteri politici verso la periferia.

Perciò siamo in presenza di correzioni di fondo che conducono a delineare un forte sistema di contrappesi e forti meccanismi di garanzia che si oppongono all'efficienza dell'esecutivo. Su questo punto la scelta fu chiarissima: la consapevolezza della disomogeneità e la volontà di preservare il radicamento della democrazia spostava le decisioni sulla linea della garanzia, sulla linea cioè del potenziamento non della maggioranza e del Governo, ma dei limiti alla maggioranza.

I primi commentatori questa forma di governo (penso ad uno scritto fondamentale di Crisafulli del '58) mettono in luce che la nostra è una forma di governo diretta non tanto a favorire la volontà della maggioranza quanto a condizionare le scelte della maggioranza. Si ribaltava così, in un certo senso, la logica originaria del governo parlamentare: i contrappesi contano più dei pesi; la macchina di governo dispone di un motore debole ma di freni potentissimi. Questa fu una scelta voluta e pensata, perché si riteneva che nella situazione storica italiana dell'immediato dopoguerra, qualunque altra scelta potesse mettere a rischio la democrazia.

La scelta della nostra forma di governo fu, dunque, ispirata da una forte consapevolezza della tradizione storica italiana e delle condizioni del nostro sistema politico, nonché dalla volontà di garantire l'avvio di una fase di sviluppo di una democrazia matura.

5. Passiamo ora alla seconda domanda che si poneva all'inizio: come ha funzionato questo modello in questi 52 anni di esperienza? In sintesi sarei portato a dire che non ha funzionato mai. Il modello non ha funzionato mai anche se ha consentito all'Italia di svilupparsi e di raggiungere dei risultati importanti proprio sul terreno voluto dai costituenti che era quello del radicamento della democrazia e della prassi delle libertà. Forse nessun paese in Europa ha avuto in un'arco di tempo abbastanza ristretto un radicamento così forte della democrazia, sul piano dello sviluppo della prassi delle libertà e delle autonomie. Perciò il

risultato voluto è stato storicamente raggiunto, ma la forma di governo parlamentare non ha mai funzionato come tale.

Il governo parlamentare nella sua struttura originale legata al modello anglosassone, presenta due caratteristiche essenziali ed una preconditione. La prima caratteristica di fondo è che nei governi parlamentari opera l'alternanza tra le forze: c'è una maggioranza che governa e una minoranza che controlla. Questa è l'essenza del governo parlamentare. La seconda caratteristica, che si lega all'alternanza, è che ci siano in campo poche forze coese. Il modello inglese è quello in cui il governo parlamentare ha funzionato nelle sue condizioni migliori per la presenza di un sistema bipartitico o, comunque, di un numero limitato di partiti coesi. Queste due caratteristiche del parlamentarismo classico – alternanza e limitato numero di forze coese – richiedono una preconditione: l'omogeneità sociale e politica. Intanto questo modello può funzionare, in quanto esiste un consenso sociale sui grandi obiettivi e sulle grandi strategie della politica del paese: la politica estera, l'identità nazionale, i valori su cui si fonda la comunanza, che vengono sottratti al dibattito politico contingente e alle scelte della sola maggioranza.

Ora in Italia sono mancate sia le due caratteristiche che la preconditione. Mancando l'omogeneità, che rappresenta il punto di partenza, mancava anche la possibilità dell'alternanza, tant'è che il sistema subito si bloccava attraverso la cosiddetta *conventio ad excludendum*, che impediva alla minoranza di diventare maggioranza senza rischiare il colpo di stato. Mancava quindi, nella situazione italiana, la prima delle condizioni del parlamentarismo, cioè l'alternanza. Anche se la maggioranza varia nella sua composizione il crinale tra maggioranza e opposizione resta sempre insuperabile e rende impossibile la prima caratteristica del governo parlamentare. I partiti sono molti e aumentano nel corso degli anni, mentre la disomogeneità, cioè la contrapposizione non solo politica, ma anche culturale e morale sui grandi temi della convivenza, resta fortissima.

Dagli anni Cinquanta agli anni Settanta mancavano in Italia tutte le condizioni del governo parlamentare. Ma i costituenti se ne erano resi conto e per questo erano andati alla ricerca di un sistema nuovo, di un sistema misto. Che il governo parlamentare in Italia non abbia mai funzionato si vede da tanti sintomi. Le crisi di governo non sono mai nate dal Parlamento. I poteri del Presidente del Consiglio, per la complessità della struttura dei governi – espressione non solo di coalizione di partiti ma di coalizioni di correnti – sono stati più poteri di mediazione che di indirizzo. La collegialità del governo – altro snodo fondamentale del governo parlamentare classico – è stata sostituita dal cosiddetto “governo per ministeri”, dove la struttura del Governo ha rispecchiato la complessità delle coalizioni; le coalizioni la complessità delle correnti; le correnti la complessità degli interessi. Ogni ministro ha finito così per rappresentare una fetta di questo spettro

complicatissimo e per gestire il proprio ministero in piena autonomia, svincolato dalla collegialità. La collegialità è stata sempre più un'apparenza che una sostanza, in quanto mera sommatoria dei poteri dei vari ministri.

Possono bastare questi tre elementi (crisi extra parlamentari; poteri di mediazione anziché poteri di direzione del Presidente del Consiglio; "governo per ministeri") per dire che il modello storicamente non ha mai funzionato come vero governo parlamentare.

Questa situazione di disfunzione del governo parlamentare veniva, d'altro canto, aggravata da un'altra scelta di fondo fatta dai costituenti in direzione della garanzia legata al proporzionalismo dei sistemi elettorali. Poiché bisognava garantire tutti ed evitare le rotture che avrebbero impedito il consolidamento della democrazia, il meccanismo da adottare per le competizioni elettorali era quello proporzionale. Ma il sistema proporzionale ha, a sua volta, favorito un fattore contrario al modello parlamentare, cioè la moltiplicazione delle forze politiche e la frammentazione all'interno di tali forze.

Se così è cosa ha funzionato in Italia al posto del governo parlamentare ideale che i costituenti avevano inteso costruire? Ha funzionato quello che i costituenti non potevano allora immaginare, cioè la flessibilità interna al modello, anche se gli stessi costituenti si erano preoccupati con la scelta di un modello misto, di garantire un alto grado di flessibilità.

La flessibilità nella forma di governo consiste nella possibilità di aggiustamenti graduali degli equilibri politici tra poteri di indirizzo e poteri di controllo. Se il nocciolo della forma di governo sta in questo equilibrio tra indirizzo e controllo, il modello italiano prescelto dai costituenti consentiva indubbiamente una forte flessibilità, perché conteneva dentro di sé, oltre agli elementi propri del modello parlamentare, anche molti elementi di assemblearismo e presidenzialismo. È accaduto così che, a seconda delle congiunture storiche che il nostro paese ha attraversato, la forma di governo italiana ha potuto valorizzare ora le caratteristiche proprie del governo parlamentare ora quelle del governo assembleare e presidenziale.

Nei primi anni Cinquanta è prevalso il modello parlamentare, pur con il limite di una forte *conventio ad excludendum*. Allora i partiti erano coesi e schierati fondamentalmente intorno a due poli con una forte prevalenza della figura del Presidente del Consiglio (mi riferisco alla fase dei governi degasperiani). In questa fase iniziale il modello funzionò in prevalenza con le caratteristiche del governo parlamentare.

Poi, con la crisi del centrismo e l'avvento del centrosinistra, la situazione evolve e cominciano a emergere alcuni elementi di assemblearismo. Per poter reggere la sostanza della *conventio ad excludendum* e impedire all'opposizione di diventare governo la maggioranza deve patteggiare e fare concessioni. Si sposta così l'asse delle decisioni fondamentali verso il Parlamento. Ecco che emerge,

all'inizio degli anni Settanta – con la riforma dei regolamenti parlamentari del '71 – una linea dove alcuni elementi di assemblearismo prevalgono sul modello parlamentare. Successivamente, la lotta al terrorismo e le aperture verso il consociativismo portano ad accentuare talune connotazioni assembleari che erano implicite nel modello originario fino a giungere alla crisi del sistema politico che comincia a delinearsi alla metà degli anni Ottanta e trova il suo punto di passaggio essenziale nei fatti del 1989, che conducono alla fine della *conventio ad excludendum*.

Con Tangentopoli ed il crollo del sistema storico dei partiti emerge un'altra connotazione della forma di governo in senso presidenzialista: i poteri degli organi di controllo tendono a trasformarsi in poteri di indirizzo ed a svolgere un ruolo di supplenza. Il processo era iniziato con alcune prese di posizioni di Pertini e alcune linee della presidenza Cossiga, ma scoppia nella sua pienezza durante la crisi politica degli anni Novanta con la presidenza Scalfaro. In questi anni nasce una sorta di direttorio che unisce il Presidente della Repubblica ed i Presidenti delle Camere e attraverso cui tendono a passare tutte le decisioni politiche fondamentali. I Governi assumono le caratteristiche di “bracci” di questo direttorio che ha il suo perno nella Presidenza della Repubblica.

In queste diverse fasi non è, dunque, cambiata la forma di governo, perché nessuno ha toccato le norme costituzionali, ma la forma di governo ha funzionato ora in senso parlamentare, ora in senso assembleare, ora con caratteristiche presidenzialiste. Tutto questo era stato reso possibile perché il modello aveva una sua intrinseca flessibilità che gli consentiva di sviluppare vocazioni diverse a seconda delle congiunture storiche attraversate dal paese e dello stato di salute delle forze politiche. Con i partiti coesi prevale la linea parlamentare; attraverso le grandi intese tra di maggioranza e opposizione prevale la linea assembleare; con i partiti dissolti prevale la linea dei poteri di supplenza degli organi di garanzia e di controllo. Questo conduce a dire che, dal punto di vista della teoria dei modelli, in Italia il modello parlamentare, salvo periodi brevissimi, non ha mai funzionato come tale. Ma questo non significa dire, come accennavo all'inizio, che il modello italiano non ha funzionato, ma solo che ha funzionato diversamente dal suo modello ideale di riferimento. Che il modello italiano abbia comunque funzionato lo dimostra il fatto che l'obiettivo storico perseguito dai costituenti come obiettivo di “lunga durata” è stato realizzato. L'obiettivo era quello di garantire la democrazia, cioè la convivenza tra forze opposte e inclini a delegittimarsi: e questo è avvenuto. Il percorso è stato lungo, ma l'Italia alla fine è diventata una delle democrazie più radicate, dove la prassi delle libertà e i poteri legati alle autonomie sono i tra i più forti di tutto il panorama europeo. Perciò si può dire che gli obiettivi storici della Costituente sono stati realizzati, nonostante le divergenze tra il funzionamento della nostra forma di governo ed il suo modello ideale di

riferimento.

6. Il modello ha, dunque, funzionato e raggiunto storicamente l'obiettivo di costruire una democrazia radicata garantendo la convivenza: ma ad un certo punto questo modello è andato in crisi e questo è il tema che ha impegnato il corso degli ultimi anni (e in particolare dell'ultimo decennio).

Perché il modello è andato in crisi? Direi, con un paradosso, perché ha funzionato troppo. Se il modello era costruito sulla garanzia e sui limiti alla maggioranza, cioè sul fatto che, nel bilanciamento tra efficienza e garanzia, la garanzia doveva contare di più perché questa era la chiave per la sopravvivenza delle forze in campo, il modello ha sì funzionato, perché ha garantito questa sopravvivenza ed il consolidamento della democrazia, ma ha anche funzionato troppo, perché ha finito per ostacolare l'azione dei governi nonchè l'unità e l'omogeneità degli indirizzi, determinando situazioni di inefficienza generale nella macchina amministrativa.

Il garantismo estremo del modello, collegato al proporzionalismo, ha portato a quella situazione che i teorici della politica caratterizzano come una tipica situazione di "governo debole". Il governo è stato debole perché i poteri erano stati intenzionalmente spostati fuori dell'esecutivo. Perciò il modello ha funzionato nella sua proiezione storica, perché ha realizzato il fine che voleva realizzare garantendo la sopravvivenza della democrazia, ma ad un certo punto ha finito per funzionare troppo, impedendo ai governi di governare e di essere adeguatamente efficienti – anche rispetto alla media dei governi europei – nonchè di disporre di amministrazioni efficienti.

Quest'eccesso nel funzionamento degli aspetti di garanzia ha così portato a una serie di conseguenze che sono quelle che si sono manifestate specialmente a partire dalla metà degli anni Ottanta: consociativismo; mancanza di ricambio nelle classi politiche; partiti che cessano di operare come canali di trasmissione delle domande sociali e diventano diaframmi tra la società e lo Stato. Tutto questo produce a catena altri effetti negativi quali la lottizzazione, il finanziamento illecito dei partiti e la corruzione. Tutto questo conduce alla grande crisi del nostro sistema politico all'inizio degli anni novanta, a Tangentopoli ed al conseguente crollo del sistema storico dei partiti che avevano prodotto il modello della Costituente. I tradizionali partiti scompaiono o sono costretti a riorganizzarsi, a cambiare non solo l'aspetto esterno ma anche il loro modo di porsi verso l'elettorato. Si giunge così all'abbandono, per scelta popolare, del principio proporzionale – riconosciuto come una delle cause della dissoluzione del sistema politico – e all'adozione di un sistema maggioritario sia pure parziale. Accade così che, all'inizio degli anni novanta, vengono a crollare i due pilastri della costituzione materiale che avevano retto questo nostro modello: intendo riferirmi sia al sistema storico dei partiti che aveva operato le scelte costituenti sia al principio pro-

porzionale. Il proporzionalismo era stato l'asse portante di tutta la costruzione costituzionale. Con l'abbandono di questo principio tutta la macchina costituzionale – come dice Cassese – va “fuori asse”, perché vengono a rompersi i due assi che fino ad allora l'avevano retta.

7. Ecco che allora diventa fortissima l'istanza delle riforme, non solo per aggiustare una facciata, ma per ragioni di sostanza.

Durante gli anni ottanta, dal c.d. “decalogo Spadolini” alla Commissione Bozzi, le riforme vengono proposte al fine di rendere più efficienti i governi, ma quasi nessuno pone in discussione il modello parlamentare ed il principio proporzionale, che restano gli assi portanti del sistema.

Negli anni novanta, dopo la svolta della legge maggioritaria del '93, questi assi portanti sono messi in discussione. Nei lavori della Seconda Bicamerale (Jotti-De Mita) e ancor più della Terza (D'Alema) gli obiettivi della riforma non investono soltanto l'efficienza dei governi, ma sono tanti altri. C'è l'esigenza di riportare in asse l'impianto costituzionale dopo la scelta maggioritaria; di rilegittimare la classe politica uscita sconfitta dalle vicende di Tangentopoli; di costruire un modello amministrativo italiano non troppo dissonante dalla media dei paesi che guidano l'integrazione europea e che tenga anche conto del forte trasferimento dei poteri sovrani dalla sfera nazionale alla sfera europea.

Questo è il quadro delle esigenze su cui nasce la Commissione Bicamerale D'Alema con un mandato molto più ampio delle Bicamerale che l'avevano preceduto: cambiare la forma di governo, la forma di Stato e i poteri di controllo. Questa Commissione svolge un lavoro intenso tra il '97 e il '98 e poi fallisce. Fallisce per esigenze di politica contingente legate alla mancata intesa tra maggioranza e opposizione in ordine ad alcune riforme relative alla Magistratura e ai poteri del Capo dello Stato.

In realtà penso che il lavoro di questa Bicamerale sia fallito per ragioni meno contingenti e più di fondo. La ragione fondamentale del fallimento sta nel fatto che questa Commissione aveva lavorato del tutto isolata dal paese, con un'opinione pubblica del tutto disinteressata. La modellistica sulle forme di governo che viene messa in discussione nella Bicamerale non interessa minimamente il paese. Quello che porta al fallimento, a mio giudizio, la Terza Bicamerale, è che in quest'organo è del tutto mancato quello che alla Costituente fu molto presente: cioè la riflessione sulle esigenze storiche che portano alla costruzione di un nuovo modello costituzionale, in base alle condizioni del tessuto sociale e politico su cui occorre operare. Nella Terza Bicamerale si svolge un dibattito anche molto approfondito e raffinato sulla modellistica delle forme di governo, ma non si svolge mai un'analisi sulle condizioni del nostro paese, sul-

la sua storia e sul suo “consolidato costituzionale”. Ma per affrontare una riforma della forma di governo bisogna avere ben chiaro quello che abbiamo alle spalle e da cosa è nato quello che abbiamo alle spalle. Nei lavori della Bicamerale non c'è mai un passaggio che riporti al dibattito del settembre del '46 da dove sarebbe stato necessario ripartire, perché la chiave della riforma stava proprio in quel dibattito.

Il paese ha però dimostrato in questa vicenda una sua saggezza. Tra una Costituzione che si ritiene superata, ma che storicamente ha raggiunto i suoi obiettivi ed ha funzionato, ed un disegno di riforma superficiale e improvvisato, non solo e non tanto dal punto di vista tecnico – dove le critiche dei costituzionalisti sono state fortissime – ma dal punto di vista dell'analisi storica e della funzione assegnata alla stessa riforma, l'opinione pubblica è rimasta fredda e distaccata, perché non ha compreso i veri obiettivi della riforma e, alla fine, ha preferito scegliere la via della conservazione dell'esistente.

Questa probabilmente è la vera ragione del fallimento del progetto della Terza Bicamerale: l'assenza di uno spessore culturale (cioè storico) nel disegno perseguito e la conseguente scarsa condivisione di questo disegno da parte dell'opinione pubblica. Anche se bisogna riconoscere che il lavoro compiuto dalla Terza Bicamerale intorno alla forma di governo è stato, per molti aspetti, notevole.

Un lavoro che si è sviluppato attraverso un'analisi di tre forme: quella neoparlamentare (o di un governo del Primo ministro); quella semipresidenziale, secondo il modello francese e quella del cancellierato, secondo il modello tedesco. Ma alla fine l'alternativa si è concentrata tra un modello parlamentare rinnovato o un modello semipresidenziale. Con il colpo di scena determinato nel giugno del 1998 dal voto della Lega, prevale infine la linea del semipresidenzialismo, ma con correttivi che, sia pur inconsciamente, riportano all'origine del nostro percorso. Alla Costituente l'ordine del giorno Perassi aveva condotto a scegliere il modello parlamentare, ma con correttivi diretti a garantire qualche elemento di presidenzialismo in funzione di stabilizzazione degli esecutivi. Adesso si parte dal modello semipresidenziale, ma con correttivi diretti a garantire la tradizione parlamentare. Si ritorna perciò al punto di partenza: alla ricerca faticosa di un punto di equilibrio tra esigenze diverse che solo un modello “misto” può consentire di realizzare.

Ma quando si cerca di mettere a punto il modello semipresidenziale, emergono tante variabili (alcune veramente assurde) e alla fine il gioco diventa più accademico che politico, e il paese non comprende più quello che si intende fare. E così si arriva al fallimento. È difficile, infatti, fare una riforma di questo tipo se il paese non ne comprende le ragioni, anche per l'assenza di un dibattito politico adeguato costruito su opzioni culturali, cioè storiche, che tutti siano in grado di

seguire e condividere.

Ma un'altra ragione del fallimento va ricercata anche nell'eccesso di frammentazione del sistema politico. Per fare riforme di questo peso occorre un grande consenso sociale ed il consenso è difficile ottenerlo quando il sistema politico risulta diviso tra trenta formazioni diverse, con ventidue rappresentanze parlamentari. Questo è stato, del resto, l'ostacolo maggiore che hanno incontrato, dopo l'esperienza della Bicamerale, tutti i tentativi di riforma successivamente compiuti.

8. E qui siamo arrivati al presente. Da dove deve ripartire la quattordicesima legislatura? Sarei portato a dire che deve ripartire proprio dalla constatazione delle cause del fallimento dei tentativi di riforma compiuti nel corso della tredicesima legislatura. Ma, in primo luogo, deve tener conto di una constatazione di fondo: prima di riformare una costituzione bisogna pesare il suo rendimento. La prima domanda da porre è dunque questa: la Costituzione italiana ha avuto o non ha avuto un buon rendimento? A mio avviso la risposta da dare a questa domanda è che la Costituzione italiana ha avuto, sulle lunghe distanze, un buon rendimento storico proprio sul terreno prescelto dai costituenti, che fu quello dello sviluppo della prassi delle libertà e degli istituti di garanzia. Perciò prima di cambiare bisogna considerare che questa Costituzione ha, nel complesso, ben funzionato e ha raggiunto in gran parte i suoi obiettivi storici. Oggi gli obiettivi sono cambiati, ma questo non deve condurre a confondere un'opera di necessario aggiornamento con un'opera di completo abbandono del disegno iniziale.

La seconda constatazione è che per modificare un modello che ha avuto questo rendimento storico occorre disporre di un progetto politico e culturale di forza equivalente a quello originario, che è mancato negli ultimi passaggi del percorso della riforma. Occorre, in altri termini, una grande mobilitazione della classe intellettuale e della classe politica intorno all'analisi della storia del paese ed alle condizioni attuali della sua vita politica.

Altra considerazione da fare è che la difficoltà della riforma nasce proprio all'interno del sistema, dalla frammentazione delle forze che la riforma dovrebbero tracciare. Questo porta ad una scelta pregiudiziale che è quella della riforma della legge elettorale.

9. Se le cose stanno così, la legislatura che ora si apre si trova davanti a tre scelte fondamentali che condizionano la ripresa del cammino e la ricerca della giusta linea del percorso.

La prima alternativa riguarda la legge elettorale. Si va avanti con il maggiori-

tario o si torna indietro sulla linea del proporzionalismo? Questa è una scelta che può spaccare il paese e il sistema delle forze politiche, ma è una scelta che oggi va fatta. Ora, la mia impressione è che, nonostante tutte le difficoltà che il contesto italiano presenta per la sua complessità e per le sue nuove disomogeneità (che non sono più quelle degli anni quaranta, ma restano pur sempre forti), una volta imboccata una strada, su materie come queste non si può tornare indietro se non rischiando forte. Credo cioè che, imboccata la strada del maggioritario, bisogna andare avanti e non fermarsi a mezza strada. La scelta maggioritaria è stata fatta per creare un sistema bipolare cioè quell'accorpamento tra le forze che poi rende possibile il funzionamento di un vero governo parlamentare. Ma almeno finora il maggioritario ha aumentato la frammentazione e ha ottenuto il risultato opposto. Da qui la domanda: si deve tornare indietro? Credo che non ci siano alternative alla situazione che attraversiamo: si deve andare avanti. Studiando naturalmente quegli accorgimenti che siano in grado di incentivare, con gradualità, l'accorpamento tra le diverse forze, sia attraverso la previsione di soglie di ingresso più elevate di quelle attuali, sia attraverso interventi sulla legislazione di contorno (legge sul finanziamento delle forze politiche; regolamenti parlamentari etc.), così da ridurre gradualmente la frammentazione.

La seconda scelta riguarda proprio la forma di governo. Ripartendo dalla Bicamerale, si deve puntare verso la rigenerazione del modello parlamentare che abbiamo utilizzato – trovando quel punto intermedio di equilibrio che già cercavano i costituenti e che di volta in volta è stato realizzato nella prassi – oppure si deve fare il “salto di corsia” ed entrare nel semipresidenzialismo o addirittura nel presidenzialismo?

Alcuni passaggi recenti sembrano spingere in quest'ultima direzione. Pensiamo all'elezione diretta del Presidente della Regione e alla campagna elettorale a cui oggi assistiamo, che è presidenzialista come impostazione. Perciò ci sono molti elementi che sembrano oggi spingere verso il “salto di corsia”, in direzione del semipresidenzialismo o del presidenzialismo. Anche su questo punto sarei molto cauto. Personalmente penso che le condizioni del sistema italiano – che non sono più le condizioni di disomogeneità iniziali ma che esprimono pur sempre nuove disomogeneità, unite alla frammentazione, che non può essere risolta d'un colpo, ma attraverso il passaggio di varie stagioni politiche – rendano preferibile la strada del mantenimento del modello originale, sia pure rettificato. È vero che le esigenze di mediazione attuali sono diverse oggi da quelle degli anni quaranta che orientarono la Costituente, però sono ancora le esigenze prevalenti di questo sistema. E se queste esigenze sono ancora prevalenti, bisogna lavorare dentro il modello parlamentare con accorgimenti che siano in grado di migliorare l'efficienza e la stabilità degli esecutivi, valorizzan-

do al massimo quegli elementi di razionalizzazione che già cercarono i costituenti ma che non trovarono, perché furono indotti a spostare la loro attenzione più verso i fattori di correzione che di razionalizzazione. Pur con tutti i dubbi che la situazione italiana può oggi presentare, credo che la scelta migliore sia ancora quella di evitare il “salto di corsia” e lavorare dentro il solco di quella tradizione parlamentare che è connaturata alla struttura di un paese così complesso come il nostro. Naturalmente il problema verrà a sdrammatizzarsi a mano a mano che andrà a regime il modello “neoregionale” o “federale”, perché allora molti di questi problemi tenderanno a spostare il loro baricentro. Ma in questa fase non siamo ancora pronti per uscire dal grande filone del modello parlamentare.

C'è infine un'ultima scelta che riguarda il metodo. Come riprendere il percorso delle riforme da gran tempo avviato? Credo che sia provato che le Bicamerali non riescono ad arrivare in porto: oramai ne abbiamo tentate tre sull'arco di quasi venti anni, con poteri diversi (l'ultima era potentissima) e nessuna è mai arrivata in porto. Forse l'esperienza delle Bicamerali è definitivamente tramontata e riprovarla sarebbe impresa quasi suicida. Allora non restano che due alternative: quella radicale dell'Assemblea costituente e quella graduale dell'applicazione dell'articolo 138. Anche su questo punto bisogna avere le idee molto chiare. Se si imbecca – come alcuni vorrebbero sia nella maggioranza che nell'opposizione – la strada dell'Assemblea costituente il passaggio che si compie è radicale, ma anche pericoloso in una situazione come quella che abbiamo ricordato. Questa strada può, infatti, rimettere in discussione anche quello che ha funzionato nella carta del 1948, e in particolare i diritti di libertà e l'intera prima parte della Costituzione. Andare, in una situazione come questa e senza una motivazione storica profonda, verso una Costituente significherebbe aggravare la rissosità e la confusione che abbiamo sperimentato nell'ultima Bicamerale, con il rischio di intaccare, per obbiettivi di politica contingente, anche i valori fondativi dell'impianto costituzionale e del sistema delle libertà. Allora l'unica alternativa convincente, nella situazione attuale, sembra essere quella che è stata indicata nel recente rapporto sulle riforme presentato dal Ministro Maccanico e cioè la cosiddetta “linea incrementale”. Adottare una linea incrementale significa costruire un disegno di riforma per gradi, lavorando su più pedali: sul ricorso all'art. 138 della Costituzione per la revisione costituzionale, ma anche sulle leggi ordinarie (specie per la riforma elettorale) e sui regolamenti parlamentari. L'importante è costruire una strategia coordinata tra questi diversi strumenti ed una politica istituzionale di legislatura articolata su più percorsi. Questo, dopo il fallimento della Bicamerale, è stato del resto il percorso tentato sia dal governo D'Alema che dal governo Amato ed è un percorso che ha cominciato a dare alcuni risultati significativi quali la riforma del tito-

lo quinto della seconda parte della Costituzione.

Questi sono dunque i problemi fondamentali che la nuova legislatura si trova di fronte con riferimento al funzionamento della nostra forma di governo. Ma ormai esistono tutte le premesse per affrontare le decisioni relative, anche alla luce del percorso storico che abbiamo alle spalle, e ogni ulteriore rinvio di tali decisioni non verrebbe certo a giovare alla salute della nostra democrazia.