

**Inchiesta.** La politica continua a interrogarsi sulla possibile modifica dell'ordinamento dello Stato. Tra polemiche e confusioni

# La riforma patchwork

**Tutti sembravano d'accordo sul semipresidenzialismo ma poi sono arrivate mille varianti. Tre costituzionalisti cercano le soluzioni**

La settimana scorsa, la politica italiana sembra aver trovato miracolosamente un accordo per le grandi riforme che va inseguendo da decenni: modello francese, hanno tuonato i leghisti. Sì, hanno risposto tutti: semipresidenzialismo e quindi capo dello Stato eletto direttamente dal popolo. Ma con una fitta serie di contrappesi (così è in Francia, almeno): elezione disgiunta di Parlamento e Presidente, diritto di veto del Parlamento, diritto alla coabitazione. Tutto risolto, insomma? Neanche per sogno. Ha cominciato il premier a suggerire che - forse - eleggere presidente e Parlamento poteva essere meglio... una

italianizzazione del modello francese, insomma. Ma Fini lì per lì ha detto no, non se ne parla: bisogna difendere le prerogative (e l'autorevolezza) del Parlamento. Ben detto. Salvo che qualche giorno ha parlato di una non meglio definita «via italiana alle riforme» che ieri l'altro Schifani ha spiegato: elezione contestuale di presidente e Parlamento. Insomma: modello Frankenstein. Ma, si può fare davvero? *Liberal* lo ha chiesto a tre illustri costituzionalisti: Francesco Paolo Casavola, Cesare Mirabelli e Valerio Onida. Che su una cosa sono d'accordo: di modelli ne esistono tanti che inventarne uno nuovo è impossibile.

## 1 **«Le Costituzioni non sono modelli da esportazione»**

*«La soluzione c'è: premierato forte ma bilanciato da una Camera unica di deputati scelti davvero dai cittadini»*

**FRANCESCO PAOLO CASAVOLA**

**ROMA.** «Ognuno adatta i vari modelli e le formule costituzionali straniere ai propri bisogni di potere. Ma è un errore. I modelli costituzionali non sono una merce da import, -export, perché sono frutto di un processo politico legato alla storia di un popolo. È assurdo pensare che in un ipotetico laboratorio di ingegneria istituzionale si possa scegliere il prodotto della tecnologia più avanzata. Sarebbe una cosa comica. Al massimo ci si può ispirare alla ratio dei sistemi stranieri, ma i modelli sono diffi-

**di Franco Insardà**

cilmente innestabili in Italia». **Il presidente emerito** della Corte costituzionale Francesco Paolo Casavola analizza l'attuale situazione e individua quelle che potrebbero essere le modifiche da apportare al sistema: «Il punto di partenza dovrebbe essere quello di capire perché e come è stata fatta la Costituzione, che voleva essere una risposta, all'interno della storia italiana, alla conclusione di un ventennio di dittatura. Si pensò a un equilibrio tra le nuove istituzioni della Repubblica per evitare di il rischio di ricadere di nuovo in un regime autoritario. E per questo si costituì una figura dell'Esecutivo

con a capo un primo ministro che, usando la metafora dei tempi della Costituente, fu definito un "direttore d'orchestra" e non capo del governo, secondo la terminologia del fascismo. Era scelto dalle segreterie dei partiti, che sono organi extra-costituzionali, per sostenere il governo ed era una figura delegata».

Per Casavola questo meccanismo è debole e va riformato considerando il governo «un organo coeso, nel quale i ministri godono della fiducia del primo ministro, sono scelti da lui e possono es-

sere dimissionati». In sostanza un premier forte, responsabile di tutto il governo, che deve essere «l'espressione non di decisioni di organi extracostituzionali come le segreterie dei partiti, ma della volontà politica del Parlamento. La nostra forma parlamentare è la migliore al mondo, perché garantisce la democrazia rappresentativa». Il premierato presuppone un Parlamento rappresentativo che l'attuale legge elettorale non garantisce. Secondo il presidente Casavola è giusto che l'investitura del premier avvenga direttamente, ma la legge elettorale deve essere «pro-

porzionale e congegnata in modo che i cittadini possano esprimere delle indicazioni personali sul consenso del corpo elettorale. L'attuale legge, invece, con la quale gli elettori nominano quelli che sono stati scelti dai partiti, fa sparire la delega della rappresentanza. Tra l'altro la legge elettorale dovrebbe essere una legge costituzionale e non ordinaria per evitare i pasticci ai quali abbiamo spesso assistito».

**L'altra vicenda** riguarda il bicameralismo che per il presidente Casavola va abolito, una questione che risale ai tempi della Costituente quando «le si-

nistre volevano un Parlamento monocamerale, contro la parte più conservatrice dell'Assemblea con la motivazione che il Senato sarebbe stato una Camera di "ripensamento", sul modello francese. È assurdo pensare oggi a un Senato federale, considerati i poteri legislativi che il Titolo V ha delegato alle Regioni».

Ma Casavola, parlando di riforme, ci tiene anche ricordare quella della giustizia che «non si può ridurre alla separazione delle carriere tra inquirenti e giudicanti, ma deve unificare tutte le giurisdizioni, come proponeva già la Costituente».



2

CESARE MIRABELLI

# «Il modello francese non è a turno unico»

«L'obiettivo resta quello di rafforzare i poteri del capo dell'esecutivo. Per esempio, con il Cancellierato...»

di Francesco Capozza

ROMA. Modello tedesco o modello francese? A sparigliare le carte a chi è impegnato in questo dibattito è stato ancora una volta Gianfranco Fini. «Non è detto che l'Italia debba per forza ispirarsi a un modello istituzionale straniero, ma potrebbe inventarne uno tutto proprio» ha detto ipotizzando di fatto una strada in salsa tricolore. «Non so se il modello francese sia il migliore per il nostro Paese, potremmo anche dar vita a un sistema tutto italiano. Al di là delle scelte, dobbiamo stare attenti al principio che dobbiamo garantire, perché una democrazia risponde a due fattori, quello rappresentativo e quello governante». In parte d'accordo con la terza carica dello Stato si dice il presidente emerito della Corte Costituzionale Cesare Mirabelli, ma con qualche significativo distinguo. «Di riforme costituzionali si parla da trent'anni nel nostro Paese - ci dice Mirabelli - tuttavia, se questa fosse la volta buona, direi che non si potrebbe prescindere da un obiettivo: un rafforzamento significativo dei poteri del capo del governo bilanciato da una maggiore funzionalità del parlamento». Di «modello italiano», comunque, Mirabelli non si sen-

te di parlare, «bisogna vedere cosa si intende per "sistema italiano". A mio avviso ci sono peculiarità nel sistema tedesco che si attagliano perfettamente anche al nostro Paese, tanto più da quando la riforma del titolo V della Costituzione ha rafforzato i poteri delle Regioni». E alla Germania guarda con interesse anche rispetto alla figura del cancelliere, «che ha poteri nettamente superiori a quelli del nostro presidente del Consiglio» ma che è comunque vincolato ad una «sostanziale designazione parlamentare». Al costituzionalista non sfugge infatti che l'obiettivo principale di Berlusconi è quello di aumentare i poteri del capo dell'esecutivo, che sia il premier o il presidente della Repubblica. «Che si pensi al semipresidenzialismo alla francese, al presidenzialismo all'americana, al premierato britannico o al cancellierato tedesco poco importa» la cosa fondamentale, precisa, è che ci si impegni tutti a sedersi a un tavolo aperto per «cancellare molte cose dalla lavagna». Insomma, se si chiede a Mirabelli quale potrebbero essere le originalità di un «sistema italiano» non esita ad elencare ciò che ritiene indispen-

sabile: «Favorire un maggiore raccordo tra Stato e Regioni; un più efficiente funzionamento del Parlamento; un rafforzamento dei poteri del capo dell'esecutivo e una forma più tempestiva per la ricezione delle normative comunitarie».

**Tutto questo** senza dimenticare di mettere mano anche ai regolamenti parlamentari «per migliorare e velocizzare il lavoro d'aula e di commissione» e alla legge elettorale «che con le liste bloccate crea di fatto un potere legislativo in mano a dei nominati». In merito poi al dibattito sul semipresidenzialismo che accende gli animi dei due fondatori del Pdl, l'uno - Berlusconi - favorevole al turno unico, l'altro - Fini - strenuo sostenitore del doppio turno, Mirabelli ha le idee chiare: «Mi risulta difficile pensare a un modello "alla francese" portato in Italia come tale e poi depauperato del doppio turno». Oltre ad essere elemento fondamentale del «modello francese» il doppio turno si basa «sul fattore scelta personale al primo turno e scelta ideale al secondo, agevolando nella seconda chiamata alle urne un fenomeno aggregativo del tutto peculiare». Su un altro punto Mirabelli è chiaro: «Le riforme istituzionali non si fanno contro qualcosa, ma per qualcosa. Quel qualcosa è rendere più moderno il Paese».

VALERIO ONIDA

# 3 «Vogliono solo sbarazzarsi del Quirinale»

«Il disegno è chiaro: lasciare un unico potere senza contrappesi. Confido nel referendum»

di **Errico Novi**

ROMA. Certo che si corre il rischio di produrre un sistema deforme: se l'obiettivo, dice Valerio Onida, è «abolire semplicemente il Capo dello Stato e gli altri organi di garanzia» si finirà sicuramente per prendere qualche preesistente modello e stravolgerlo. Magari si metterà mano proprio al sistema francese stralciandone il "dettaglio" del doppio turno: «Che non è un dettaglio», puntualizza il presidente emerito della Consulta e professore di Giustizia costituzionale dell'università di Milano.

**Il pericolo di partorire una riforma-frankenstein dunque esiste davvero?**

Mi chiedo se sia il caso di chiamarla riforma. A me pare che ci si ponga solo un obiettivo: eliminare il Quirinale. Tutte le informazioni che abbiamo portano a questa conclusione: si vuole abolire il Capo dello Stato nel senso che si intende cancellare il rappresentante dell'unità del sistema.

**È una stroncatura senza appello.**

Ma i fatti sono quelli: se si procedesse lungo la strada tracciata in questi giorni resterebbe un unico potere, che non avrebbe più accanto a sé il presidente della Repubblica e che sarebbe il dominus di tutto: dell'Esecutivo, del Parlamento, della maggioranza.

**Forse il "vizio" principale è nella proiezione delle attese della maggioranza su un sistema preesistente, quello francese, da cui però si eliminano le parti sgradite.**

Il doppio turno non è un dettaglio: chi è eletto al ballottaggio deve avere una maggioranza del 50 per cento più uno, con il turno unico basta il 35 per cento dei consensi.

**Vero: si fa confusione tra il premio di maggioranza parlamentare, che almeno si spalma su una coalizione, e quello "presidenziale", che attribuisce a una minoranza l'unico "seggio" in palio.**

E poi la storia francese è diversa: c'è un'altro modello di pubblica amministrazione, c'è un Consiglio di Stato più potente del nostro. L'attuale maggioranza non può certo lamentare un deficit di strumenti per l'Esecutivo: pensiamo alla decretazione d'urgenza, alle leggi delega.

Semplicemente vuole eliminare la coabitazione con un altro organo che ha funzione di garanzia.

**Che la coabitazione sia un problema da scongiurare lo dice in modo esplicito, per esempio, il presidente del Senato.**

Ecco, appunto: si vuole un solo potere, stringi stringi è quel-

**Troppo tempo disponibile può indurre la tentazione di sperimentare soluzioni ingarbugliate?**

Certo, è già avvenuto nel 2005. Mi auguro che il Paese sia sensibile alla questione e faccia una scelta chiara all'eventuale referendum, in difesa di un sistema equilibrato. È la storia stessa delle costituzioni a privilegiare il principio dei poteri contrapposti: il potere arresta il potere, spiega Montesquieu. Qui invece si vuole indebolire anche la Corte costituzionale, considerata un impaccio al pari del Quirinale. Spero che gli elettori abbiano chiara la posta in gioco.

**Si potrebbe obiettare: anziché pensare già al referendum, l'opposizione dovrebbe fare una sua proposta di riforma del sistema.**

È chiaro che ci sono interventi praticabili: ma quelli sono già nella bozza Violante, o nelle 44 proposte elaborate dal gruppo di studio di Astrid guidato da Manzella. Bisogna capire se ci sono motivi reali di modifica della Costituzione attuale: possono esserlo i malfunzionamenti nel sistema dei decreti, i regolamenti parlamentari, anche la diversa funzione del Senato, che può diventare effettivamente il luogo dove le autonomie vengono portate al "centro". Ma qui si vuole semplicemente ridisegnare un sistema senza contrappesi e, soprattutto, senza la garanzia che oggi il presidente della Repubblica assicura.

lo.