

NUMERO SPECIALE 1/2018

Riforme istituzionali e sistema
parlamentare: limiti e prospettive
degli interventi approvati
alla fine della XVII legislatura

a cura di Massimiliano Malvicini

Sommario

PRESENTAZIONE di <i>Massimiliano Malvicini</i>	
RELAZIONE INTRODUTTIVA	
– A un anno dal 4 dicembre. E ora?, di <i>Massimo Cavino</i>	
PARTE I – LA QUESTIONE ELETTORALE ALLA LUCE DELLA LEGGE N. 165 DEL 2017	
– L’infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali, di <i>Giovanni Tarli Barbieri</i>	
– Rappresentanza politica preferenziale delle minoranze e uguaglianza del voto: considerazioni alla luce della recente disciplina del c.d. Rosatellum e del sindacato della Corte in materia elettorale, di <i>Matteo Monti</i>	
– Cittadini, partiti, istituzioni e leggi elettorali, di <i>Gianfranco Pasquino</i>	
PARTE II – LE TRASFORMAZIONI DELL’ISTITUZIONE PARLAMENTARE	
– Il sistema bicamerale alla fine della XVII legislatura repubblicana: cosa è diventato il nostro Parlamento?, di <i>Luca Verzichelli</i>	
– Alcune considerazioni sul sistema parlamentare tra la XVII e la XVIII legislatura, di <i>Massimiliano Malvicini</i>	
– Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?”, di <i>Nicola Lupo</i>	
PARTE III – FORMA DI STATO, FORMA DI GOVERNO E MUTAMENTI ISTITUZIONALI. VERSO QUALI RIFORME?	
– 70 anni di Costituzione italiana, 60 anni di Unione Europea: i nodi del 2018, di <i>Beniamino Caravita</i>	
– La credibilità dell’apparato amministrativo come valore costituzionale e riferimento per il dibattito sulle riforme istituzionali, di <i>Sergio Foà</i>	
– Le riforme istituzionali, di <i>Ugo De Siervo</i>	
– La forma di governo tra riformismo elettorale e mutamento politico-istituzionale, di <i>Mario Dogliani</i>	
– Quale futuro per il sistema parlamentare?, di <i>Andrea Manzella</i>	
NOTIZIE SUGLI AUTORI	

I saggi raccolti in questo fascicolo sono stati sottoposti a doppio referaggio anonimo da parte dei membri del Comitato scientifico

PARTE III

Forma di Stato, forma di Governo
e mutamenti istituzionali.
Verso quali riforme?

70 anni di Costituzione italiana, 60 anni di Unione Europea: i nodi del 2018

di Beniamino Caravita

Settant'anni fa, il 27 dicembre 1947, la Costituzione italiana veniva promulgata dal Capo dello Stato provvisorio Enrico De Nicola, dopo che l'Assemblea Costituente l'aveva approvata a larghissima maggioranza il 22 dicembre. Poco più di anno fa il popolo italiano respingeva, con una larga maggioranza, un'ampia proposta di modifica della Costituzione, approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento della XVII Legislatura. Il 1 gennaio del 1948 la Costituzione entrava in vigore; nei prossimi giorni il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella scioglierà le Camere per uno dei passaggi elettorali più delicati e più significativi della recente storia istituzionale del nostro Paese e la notte fra il 31 dicembre 2017 e il 1 gennaio 2018, nel messaggio di fine anno, spiegherà al popolo italiano le ragioni, le motivazioni, gli auspici sottesi a questo scioglimento.¹

Raccogliendo una fortunata immagine di Hobsbawm, sotto il profilo politico-istituzionale il 2017 è stato un anno "lungo". È iniziato nel novembre 2016, con l'elezione di Trump alla presidenza degli Stati Uniti (ma in realtà, forse era iniziato già con il referendum inglese sulla Brexit il 23 giugno 2016) ed è continuato con il referendum italiano del 4 dicembre 2016; proseguirà almeno fino alla formazione del governo tedesco e alle elezioni italiane del 2018. In mezzo, tanti, tantissimi eventi, nazionali, europei, internazionali, che è difficile ricordare e commentare compiutamente.

La vera chiave di lettura, quella più profonda e incisiva e nel contempo non retorica, per valutare le coincidenze italiane va trovata, non già nella data di approvazione della Costituzione, né nella data del voto del dicembre 2016 (che sarebbe riduttivo considerare come una acritica conferma), bensì in un evento di poco successivo a quella prima data, di cui di recente abbiamo festeggiato la sessantesima ricorrenza: la firma del Trattato di Roma sull'istituzione delle Comunità europee.

È rispetto a quell'evento - e alle successive evoluzioni europee - che dobbiamo saggiare sia le trasformazioni dell'assetto istituzionale italiano, come già fatto da un recente studio collettaneo, sia la

¹ Le Camere sono state sciolte con D.P.R. 28 dicembre 2017, n. 208, pubblicato in G.U. n. 302 del 29 dicembre 2017. In virtù del D.P.R. 28 dicembre 2017, n. 209, le elezioni sono fissate per il 4 marzo 2018, mentre la prima riunione delle Camere si terrà il 23 marzo 2018.

capacità di adattamento, di tenuta, ma anche di anticipazione dei fenomeni, mostrata in questi anni dalla Costituzione italiana.

Sul versante dei diritti, il bilancio può essere sintetizzato con una certa facilità. La Costituzione italiana, nata nel 1947 nel grande fermento politico e culturale successivo alle drammatiche distruzioni della Seconda Guerra Mondiale, risposta istituzionale alla negazione della dignità umana di quegli anni, ha anticipato alcune linee di riflessione e di intervento sul tema delle libertà, che hanno poi trovato conferma sia in altre Costituzioni moderne, che in atti regionali e internazionali. Con tutti questi atti, e con le giurisdizioni ad essi sottostanti, si è creato un rapporto di benefica circolarità, che è proseguito anche in tempi recentissimi, con un reciproco arricchimento e raffinamento nella tutela delle situazioni soggettive, anche se spesso ciò è avvenuto mettendo forse troppo l'accento sul “diritto di avere diritti” e non sul “dovere di avere doveri”. Questo schema vale non solo per i tradizionali diritti di libertà, ma anche - se non soprattutto - per i diritti sociali, così come iscritti nelle Costituzioni moderne dello stato sociale. Non è un caso se anche uno studio recente, coordinato da Thomas Piketty, ha confermato che i paesi europei sono comunque quelli dove la globalizzazione e la crisi non hanno aumentato le disuguaglianze nel modo drammatico con cui è avvenuto nel resto del mondo: e ciò è dipeso proprio dalle strutture istituzionali e costituzionali dei paesi europei.

Diverso - come è ben noto - è il discorso rispetto alla questione istituzionale. Decenni di tentativi di riforme si sono da ultimo infranti contro il muro di un voto popolare difficilmente contestabile, quale quello del 4 dicembre 2016. Oggi, nella ricorrenza del settantesimo anno di vigenza della nostra Costituzione, mentre ci avviciniamo all'inizio della XVIII Legislatura, il tema da mettere a fuoco non è più quello di una astratta discussione su più o meno auspicabili riforme: quella discussione - per come l'abbiamo affrontata negli ultimi trent'anni, e poi ancora nel corso della passata Legislatura - è superata e proporla secondo gli stessi schemi e stereotipi sa di stantio, provoca e induce stanchezza, ripetitività, dà un senso di inutilità.

Naturalmente i problemi rimangono sul tappeto, ma la questione istituzionale va oggi affrontata all'interno delle possibili scelte europee e delle evoluzioni che il quadro politico, economico e sociale, nazionale e europeo, conoscerà nel corso del 2018. Se il processo costituente europeo continuerà, se le spinte disgregatrici non prevarranno, l'Italia avrà bisogno di istituzioni che permettano al nostro Paese di confrontarsi alla pari con gli altri (grandi e piccoli) Stati europei: ci serviranno strutture di governo che ci permettano di interloquire efficacemente nel processo decisionale europeo (ne è plastica dimostrazione la situazione attuale: anche un governo in carica per il disbrigo dell'ordinaria amministrazione è costretto a confrontarsi duramente in sede europea). Avremo bisogno di un governo autorevole per pesare all'interno del motore politico dell'Europa, vale a dire il Consiglio europeo; sarà necessario costruire una



classe politica preparata e fortemente rappresentativa per dirigere e orientare il luogo della rappresentanza politica europea, il Parlamento europeo; ci occorreranno strutture istituzionali robuste per presentare il nostro punto di vista sia nella sede della rappresentanza territoriale, il Consiglio, sia nel confronto con la sede del motore esecutivo dell'Unione, la Commissione; sarà necessario presidiare la rete delle Autorità indipendenti nazionali che, nel rapporto con la Commissione, regolano molteplici profili della nostra vita associata; avremo bisogno di semplificazione, tanta semplificazione, dei nostri processi decisionali, unico strumento affinché una spesa pubblica che è pari alla metà del prodotto interno lordo possa essere efficace e produttiva. Decideremo allora se il bicameralismo può ancora funzionare, su come rafforzare l'esecutivo, su come razionalizzare i poteri locali; valuteremo gli strumenti migliori: ma nel quadro della vicenda europea e consapevoli della nostra collocazione. Se il processo europeo si dovesse interrompere, per scelte nostre o per le conseguenze di derive interne e esterne il cui controllo dovesse sfuggire di mano alle classi dirigenti (non solo alla politica, dunque, ma alla economia, alla cultura, alle professioni, alla dirigenza istituzionale, amministrativa, giudiziaria, settori tutti che condividono questa responsabilità e devono valutare consapevolmente le conseguenze delle scelte), le esigenze di riforma del nostro assetto istituzionale saranno inevitabilmente diverse.

La Costituzione italiana ha tenuto fino ad oggi, sicuramente; adesso, allo scoccare del suo settantesimo anno, nei sessanta anni di Unione Europea, in vista delle elezioni della XVIII Legislatura ci avviamo, con questa Costituzione, ad affrontare scelte difficili e delicate, in grado di orientare il futuro italiano ed europeo per un lungo periodo a venire.