

PROPOSTE DI RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

Francesco Occhetta S.I.

250

La Costituzione è tornata al centro del dibattito politico, ma, invece di essere considerata il terreno di incontro per le forze politiche, è sempre più spesso utilizzata e strumentalizzata per impedire che venga riformata¹.

La ragione che impedisce le riforme è una sola: sempre più spesso la Carta è usata come strumento di garanzia per contrastare proposte di modifica, oppure è utilizzata come il terreno di trattativa o la moneta di scambio per accordi politici.

Purtroppo anche di recente, in nome della difesa della Costituzione vigente, un gruppo di deputati del M5S ha occupato il tetto di Montecitorio. Pochi giorni dopo, il 12 ottobre scorso, si è svolta a Roma la manifestazione «Salvare la Costituzione» per difendere la Costituzione da derive presidenzialistiche e salvaguardare la procedura di revisione prevista dall'art. 138.

Ciò su cui vorremmo porre la nostra attenzione sono i contenuti del Documento dei saggi, membri della Commissione per le riforme costituzionali, consegnato al Governo lo scorso 7 settembre e presentato in Parlamento il 15 ottobre². Il lavoro, presieduto

1. La Carta è stata emendata soltanto tredici volte in disposizioni abbastanza marginali. Negli ultimi 20 anni i tentativi di revisione sono quasi tutti falliti: la Commissione Bozzi terminò i suoi lavori nel 1985; nel 1992 fu istituita la prima Commissione Bicamerale, presieduta da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Iotti; nel 1997 fu approvata la costituzione della seconda Bicamerale, guidata da Massimo D'Alema; nel 2001 fu approvata la riforma del Titolo V della Costituzione, confermata da un referendum; infine, l'ultimo tentativo risale alla recente riforma varata dalla coalizione di centrodestra, ma successivamente bocciata dal referendum costituzionale nel 2006.

2. La Commissione è stata istituita l'11 giugno con un decreto del presidente del Consiglio dei ministri Enrico Letta, mentre il Documento può essere letto in www.astrid-online.it

dal ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello e coordinato da Luciano Violante, ha prodotto una serie di proposte di revisione della parte seconda della Costituzione e ha un merito: non propone una soluzione, ma è una griglia di discernimento e una sorta di bussola per orientare e accelerare le riforme in Parlamento.

Purtroppo però, anche circa questo sforzo del Governo, più volte auspicato dal Presidente della Repubblica, il *Fatto Quotidiano* ha definito la Commissione governativa la «costituzione della nuova P2»; altre testate minori l'hanno interpretata come un abuso di un Governo debole in cerca di legittimazione, mentre tra i costituzionalisti — soprattutto quelli che non sono entrati nella Commissione — le polemiche sul progetto non tendono a placarsi.

Pensando invece al Paese, alla sfiducia dei cittadini verso la politica, ai costi per mantenerla, al perdurare della recessione e alla lentezza con cui opera il Parlamento, ci chiediamo, con le stesse parole con cui il Presidente del Consiglio si è rivolto alle Camere per chiedere la fiducia lo scorso 2 ottobre: come si fa a difendere il bicameralismo paritario? Che cosa impedisce di ridurre il numero dei parlamentari? Come è possibile non vedere gli intralci e i difetti causati dalla riforma del Titolo V del 2001?

Il Documento dei 40 saggi

Le proposte della Commissione per le riforme istituzionali possono essere riassunte nei punti che seguono³.

3. La Commissione era composta da: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Lorenza Carlassare, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Feroni, Enzo Cheli (presidente emerito Corte Costituzionale), Mario Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli (presidente emerito Corte Costituzionale), Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida (presidente emerito Corte Costituzionale), Angelo Panebianco, Giovanni Pitruzzella, Anna Maria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati; Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon. Si sono invece dimesse Lorenza Carlassare, l'11 luglio, e Nadia Urbinati, il 22 agosto.

a) Il rafforzamento del Parlamento attraverso il superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa, e in particolare una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza⁴.

b) Il consolidamento del Governo in Parlamento attraverso la fiducia da ottenere solo dalla Camera dei Deputati, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data fissa dei disegni di legge.

c) La riforma del Governo, che è stata presentata in tre diverse opzioni: 1) la razionalizzazione della forma di Governo parlamentare; 2) il semipresidenzialismo sul modello francese; 3) una forma di Governo parlamentare del Primo Ministro.

d) Il superamento del sistema elettorale attuale per restituire il potere di scelta ai cittadini. La Commissione propone un sistema elettorale a due turni: primo turno proporzionale con sbarramento al 5%; secondo turno fra i due partiti o coalizioni di partiti maggiori e attribuzione al primo partito del 55% dei seggi complessivi⁵.

e) L'introduzione di forme di democrazia diretta che si armonizzino con la democrazia rappresentativa e che prevedano in particolare il referendum propositivo⁶.

4. Cfr G. QUAGLIARIELLO, «Informativa al Parlamento sull'esito dei lavori della Commissione di esperti per le riforme costituzionali» (Relazione del Ministro per le Riforme alle Camere, martedì 15 ottobre 2013), in <http://riformecostituzionali.gov.it/>

5. Sono formulati quattro tipi di proposte per scegliere la nuova legge elettorale: votare con collegio uninominale; collegio plurinominale di dimensioni ridotte nel quale venga eletto un numero ristretto di deputati; circoscrizione, «nel senso proprio della legge elettorale in vigore sino al 1994»; proporzionale con circoscrizioni ampie e voto di preferenza.

6. Al riguardo la Commissione propone di introdurre un originale sistema di iniziativa popolare indiretta, che consentirebbe a un numero significativo di elettori (ad esempio, 250.000) di presentare al Parlamento, previo controllo della Corte Costituzionale, un progetto di legge che, se non accolto entro sei mesi, sarebbe sottoposto a referendum su iniziativa dei promotori, sostenuta da un congruo numero di sottoscrizioni (almeno 500.000). Per correggere certe disfunzioni del referendum abrogativo, la Commissione propone di introdurre l'istituto della petizione popolare secondo le regole del Parlamento europeo, ricorrendo anche agli strumenti di comunicazione elettronica (cap. VI). Per il resto, il Documento prospetta innovazioni ignote al dibattito politico corrente (leggi organiche, voto a data fissa, iniziativa popolare indiretta), ma necessarie, secondo molti costituzionalisti, per superare le maggiori distorsioni in materia di approvazione di leggi.

f) La riduzione dei deputati da 630 a 450, e dei senatori da 310 a un numero variabile tra 150 e 200, a seconda dell'estensione della popolazione delle Regioni.

g) La riforma del sistema costituzionale delle Regioni e delle Autonomie Locali, che riduca le sovrapposizioni delle competenze, ripensi l'art. 117 Cost., e si fondi su una maggiore collaborazione e una minore conflittualità tra Stato e Regioni.

h) La riforma dei meccanismi e dei regolamenti parlamentari.

Uno dei membri della Commissione, Stefano Ceccanti, sintetizza in tre grandi direttive le scelte che i 40 saggi consegnano al Parlamento: 1) assicurare stabilità ai Governi, velocizzare il procedimento legislativo e corresponsabilizzare le autonomie territoriali al Governo, abbandonando il bicameralismo paritario⁷; 2) aumentare il potere alle autonomie, in particolare alle Regioni, curando le funzioni invece delle ripartizioni di materie; 3) attribuire ai Primi Ministri una legittimazione diretta e una maggioranza in grado di rappresentare l'Italia ai Consigli europei per una durata pluriennale simile a quella delle figure istituzionali corrispondenti negli altri Paesi⁸.

Vale la pena evidenziare un paio di novità: il Governo parlamentare del Primo Ministro, da pensare, come si legge nella bozza, con «una coerente legge elettorale». Al Presidente della Repubblica spetterebbe il compito di nominare il Primo Ministro sulla base dei risultati delle elezioni per la Camera, per le quali occorre indicare il candidato alla Presidenza del Consiglio. Questo, ottenuta la fiducia, potrà proporre la nomina e revoca dei ministri, chiedere il voto a data fissa sui disegni di legge del Governo ed essere sostituito solo dopo l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Al Primo Ministro è riconosciuto il potere di chiedere lo scioglimento della Camera, ma nella bozza rimane aperto il come: da un lato, si richiama il modello tedesco, che prevede la sfiducia costruttiva;

7. Cfr S. CECCANTI, «La nostra Carta è questa, ora tocca alla politica», in *Europa*, 18 settembre 2013, 1 e 4. Cfr Id., «Riforme, se noi saggi non ce la facciamo, rischia la politica», in *Europa*, 6 giugno 2013, www.europaquotidiano.it/2013/06/06/se-vincono-le-non-riforme-la-politica-e-in-pericolo/

8. Cfr Id., «La nostra Carta è questa, ora tocca alla politica», cit., 1 e 4.

dall'altro, quello spagnolo, nel quale, di fronte alla scelta del premier, il ricorso a elezioni è inevitabile.

Oltre al Governo semipresidenziale, il Documento propone una formula di premierato forte, in sintonia con la tradizione culturale italiana, che propone un «grande sindaco d'Italia» sul modello degli ottimi risultati della legge dell'elezione dei sindaci nelle città. Questo richiederebbe una legge elettorale che prevede un secondo turno di ballottaggio, se nel primo nessuna lista raggiunge la soglia per far scattare il premio di maggioranza. I meriti di questo modello sarebbero quelli di avere un Premier forte, una maggioranza certa e di conoscere, il giorno dopo il voto, il nuovo Presidente del Consiglio e la maggioranza che lo sostiene⁹.

Quello della forma di Governo è il vero nodo politico da affrontare. Fino a quando le forze politiche non decidono quale forma scegliere, ogni legge elettorale può essere inutile.

Negli ultimi vent'anni in Italia si è cullata l'illusione che per costruire una moderna democrazia fosse sufficiente riformare in senso maggioritario la legge elettorale. L'effetto è stato creare forme di alternanza ibride, che non hanno favorito efficienza, equilibrio e resa complessiva del sistema. Inoltre ci chiediamo se quella a cui si sta pensando tenga conto di alcuni fondamentali criteri, come quello di assicurare un elevato grado di governabilità per garantire la democrazia dell'alternanza; ridurre la frammentazione del sistema partitico; rispettare le minoranze politiche; permettere all'elettore la scelta del candidato; assicurare un'adeguata rappresentanza di genere; contenere le spese elettorali.

9. In un articolo critico sul lavoro della Commissione, G. Azzariti pone due alternative tra loro inconciliabili: «Se si vuole valorizzare la rappresentanza politica e il ruolo del Parlamento negli equilibri tra i poteri, l'opzione del parlamentarismo razionalizzato appare la più idonea; se invece si preferisce una concentrazione dei poteri e una rappresentanza incentrata sull'esecutivo e il suo Capo (Primo Ministro o Presidente della Repubblica), la via semipresidenziale, o comunque di elezione del premier, appare la più consona. So bene che la complessità delle forme di governo non può essere ridotta a una così netta dicotomia (vi è ad esempio da considerare la trasformazione del ruolo del Capo dello Stato o i riflessi sulla stabilità degli altri poteri), ciò che però a me sembra indiscutibile è che è sul piano dei valori costituzionali, e non delle mere tecniche di efficienza, che può valutarsi una forma di governo» (G. AZZARITI, «Interrogativi minimi sulla relazione della Commissione governativa per le riforme costituzionali», in www.costituzionalismo.it).

I punti di forza e di debolezza della proposta dei saggi

Sono molte le voci della dottrina che si interrogano sui punti di forza e di debolezza del Documento. A nostro parere, il primo punto qualificante è quello di avere sdoganato il semipresidenzialismo o il premierato come due alternative entrambe possibili e mature per riformare il Governo. Per la cultura cattolica, erede della tradizione dell'Assemblea costituente, la forma di Governo parlamentare del premierato forte sembra la più coerente, ma anche una forma di Governo semipresidenziale potrà essere percorribile, se verranno introdotte forti misure di garanzia e di controllo.

Il secondo punto qualificante è il superamento del bicameralismo. Certo è difficile pensare che il Senato voti la propria soppressione; è invece verosimile sperare in una riforma che includa meno senatori, con compiti diversi da quelli dei deputati, eletti dalle autonomie in un Senato privo del rapporto fiduciario con il Governo¹⁰. Il superamento del bicameralismo, secondo i 40 saggi, permetterebbe, da una parte, di «garantire al Governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni, e dunque stabilità» e, dall'altra, di «portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali» (cap. I, § 2)¹¹.

La bozza non esclude la votazione diretta del Presidente della Repubblica, ma omettere questa scelta lo suggerisce la prudenza, altrimenti verrebbe meno il ruolo di garante: nell'esperienza repubblicana, infatti, il compito del Presidente della Repubblica è anche quello di conciliare le tensioni tra politica e magistratura sia come Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura sia per le nomine dei giudici costituzionali

10. G. ARMILLEI, «Saggi tra riforma e costituzione», in <http://www.landino.it/2013/09/la-commissione-dei-saggi-tra-riforma-e-conservazione/>

11. Per semplificare il procedimento legislativo, la Commissione propone che le leggi approvate da entrambe le Camere con la stessa procedura siano soltanto le leggi costituzionali e quelle riguardanti l'ordinamento e le funzioni degli enti autonomi e i loro rapporti con lo Stato. Tutte le altre leggi sarebbero approvate dalla sola Camera, a meno che il Senato non deliberi entro trenta giorni dalla trasmissione del testo di respingerlo o di modificarlo: nel primo caso la Camera può riaprovarlo in via definitiva, nell'altro lo riesamina deliberando anche qui in via definitiva (cap. II, § 8). Al Senato si affiderebbe una serie di funzioni di controllo innovative. Per approfondire l'argomento, si veda N. OCCHIOCUPO, «Le Regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni», in *Le Regioni* 17 (1989) 1.333-1.352.

che gli spettano; a riguardo è stato osservato opportunamente che «un Presidente eletto dal popolo e investito di indirizzo politico non potrebbe [più] svolgere tale funzione, e aumenterebbero i conflitti fra politica e magistratura»¹².

Invece, uno dei principali limiti del Documento, che risente di troppe penne di costituzionalisti, è la riforma del titolo V della Costituzione; sembra che la centralità e la funzione delle autonomie locali debbano cedere troppo al governo centrale del Paese. Nella Commissione sono prevalse tendenze alla centralizzazione, ma sarebbe un rischio pensare a un Senato a vantaggio dei poteri statali senza invece pensarlo come l'espressione delle Autonomie.

Anche i poteri del Presidente della Repubblica non sembrano ben bilanciati nei confronti di un Primo Ministro¹³: rimarrebbe in sospeso il rapporto con il Premier sull'autorizzazione della presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa, sul potere di emanazione dei decreti e sulla nomina e la revoca dei ministri.

Infine ci sembra opportuna la critica che parte della dottrina sta rivolgendo alla Commissione: le preferenze individuali, che potrebbero essere comprate o alimentare il voto di scambio e potrebbero indebolire la coesione dei partiti e delle coalizioni non potrebbero essere sostituite da collegi uninominali o da liste bloccate corte?

Anche per questi motivi il testo continua a suscitare polemiche, soprattutto tra i costituzionalisti¹⁴.

Lo stile democratico e partecipativo

C'è un aspetto apparentemente procedurale, ma che riguarda una dimensione etica rilevante: i 40 saggi, scelti sia per le loro com-

12. C. PINELLI, «Considerazioni sintetiche sulla relazione della Commissione per le riforme costituzionali», in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 4/2013, 3, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/

13. Si veda l'intervento del ministro per le riforme costituzionali Quagliariello, «Il modello gaullista e la II repubblica italiana», alla Fondazione Charles de Gaulle, Parigi, 24 settembre 2013, in www.astrid-online.it/

14. Come esempio si vedano le posizioni opposte di V. Onida («L'obiettivo politico è chiaro: vogliono colpire le larghe intese», in *il Mattino*, 10 ottobre 2013) e M. Villone («Quei riformisti della Costituzione», in www.costituzionalismo.it 11 ottobre 2013).

petenze in materia costituzionale sia per rappresentare le posizioni dell'intero arco politico, hanno vissuto un'esperienza di reale democrazia partecipata. Scrive Marco Olivetti, uno dei membri, nella sua pagina personale in facebook: «Fra i colleghi cito solo due fra i più autorevoli: Valerio Onida e Augusto Barbera, due veterani del dibattito sulle riforme e due grandi costituzionalisti (spesso, se non sempre, di idee differenti fra loro), che hanno dimostrato a noi più giovani (sarebbe meglio dire meno anziani) una grande capacità di confronto alla pari, senza prosopopea e senza pretesa di monopolizzare la verità in nome della loro storia». Dello stesso parere è Luciano Violante, che ha dichiarato: «Siamo entrati ciascuno con il proprio bagaglio teorico, di opinioni politiche, di opzioni tecniche. Discutendo, siamo arrivati, pur restando tra noi diversi, a molteplici punti di convergenza che potrebbero fornire a chi deve decidere la possibilità di superare antiche contrapposizioni e arricchire il quadro delle soluzioni possibili»¹⁵.

Sono lo stile del dialogo e la trasparenza dell'incontro che hanno caratterizzato l'esperienza dei 40 saggi e che erano mancati nei dibattiti sulle riforme, almeno a partire dal 1997 in poi¹⁶. La mancanza di veti incrociati di una parte politica o di una posizione culturale, come invece si erano verificati nel marzo 1994 e per la riforma del 2006, rende credibile in sé il Documento e può servire come esempio per l'intero Parlamento.

Verso l'approvazione delle riforme?

Certo, se per molti analisti non ci sono ancora le condizioni politiche per una stagione di revisione organica della Costituzione a causa dei fragili equilibri tra partiti, questa ragione non la possiamo far diventare un alibi che blocchi le urgenti riforme di «ordinaria manutenzione», che si devono esprimere con maggioranze qualificate. Per queste ultime anche le polemiche intorno alla procedura dell'art.

15. L. VIOLENTE, «La riforma costituzionale e i suoi nemici», in www.confronticostituzionali.it

16. M. DOGLIANI, «Usate parole violente. Ma per fare cosa?», in *l'Unità*, 9 ottobre 2013, 5. Rivolgendosi a G. Zagrebelsky, A. Pace, G. Ferrara e L. Ferrajoli, R. La Valle afferma: «Avete lanciato sospetti, avete denigrato, senza dire uno iota su come uscire dallo stato penoso del nostro sistema politico-istituzionale».

138 stanno bloccando il sistema. Su questo punto Ugo de Siervo, Presidente emerito della Corte Costituzionale, ha ricordato che parziali deroghe alla procedura erano già state previste sia nel 1993 sia nel 1997 attraverso due leggi costituzionali senza che si elevassero le polemiche a cui assistiamo¹⁷. Qual è il punto del contendere sull'art. 138? Attraverso una legge costituzionale già approvata dal Senato e che la Camera approverà definitivamente a dicembre, si introdurrà nell'Ordinamento una procedura di deroga all'articolo 138 per procedere a una ampia modifica della parte seconda della Costituzione, limitatamente ai Titoli I, II, III e V, relativi alle materie della forma dello Stato, della forma di governo e del bicameralismo, nonché dei coerenti progetti di legge ordinaria di riforma del sistema elettorale. Si prevede, al riguardo, l'istituzione di un Comitato parlamentare bicamerale (composto da un uguale numero di deputati e di senatori), nominati dai Presidenti delle Camere tra i componenti della Commissione affari costituzionali dei due rami del Parlamento. Assumeranno la presidenza del comitato i presidenti delle due Commissioni: la sen. Anna Finocchiaro e l'on. Francesco Paolo Sisto. Questa parziale deroga è l'unica soluzione possibile per poter aggiornare la Costituzione; bloccare questa unica via di uscita per principio significa opporsi a qualsiasi riforma.

C'è però un altro aspetto, apparentemente marginale, su cui vorremmo concentrare l'attenzione: ogni revisione costituzionale non è neutra rispetto ai valori fondativi; la democrazia procedurale su cui i saggi hanno posto l'accento, attenta alla correttezza delle regole, non può prescindere dalla democrazia sostanziale che include principi e un *telos*, una finalità di società e di Stato, e una precisa idea di persona.

Prima di ogni riflessione e riforma, è importante che il Parlamento adotti un metodo non funzionalistico o, ancor peggio, utilitarista, ma partecipativo e personalista, che riesca a favorire nella società civile l'analisi, il confronto e la mediazione sui grandi temi delle riforme. Insomma, non solamente riforme «del popolo», come

17. U. DE SIERVO, «Le riforme non più rinnovabili», in *La Stampa*, 15 ottobre 2013, 1 e 31. Si veda anche M. OLIVETTI, «Contro la riforma della P2» uno slogan berlusconiano. Una campagna grossolana contro la riforma della Carta del 1947», in *Europa*, 12 ottobre 2013, e in www.europaquotidiano.it

chiede la democrazia procedurale, ma anche riforme «per il popolo», come vuole la democrazia sostanziale.

Qualsiasi intervento di riforma deve essere in grado di ispirarsi al «patto costituenti», per saperlo rinnovare nel tempo e per consolidarlo nei suoi principi e valori fondativi. Un patto valoriale di cui le forze politiche, protagoniste del cambiamento in atto, debbano farsi carico nel rispetto della nostra tradizione costituzionale.

Le riforme in corso non possono essere pensate dal legislatore come interventi singoli su specifici temi e nelle diverse parti della Costituzione, ma su «un pacchetto omogeneo e chiuso» che non permetta di trattare individualmente i singoli istituti anche in vista di un referendum che il popolo italiano deve approvare. Questo aspetto lo premettiamo per rispondere a Luciano Violante, quando scrive che il progetto costituzionale parla di «progetto o progetti costituzionali» e «di legge o leggi costituzionali», facendo ben intendere, «sulla scorta dei dibattiti parlamentari che portarono il 29 maggio 2013 all'approvazione alla Camera e al Senato di due identici documenti di indirizzo, che i progetti saranno più di uno se il Parlamento affronterà tutti i temi proposti alla sua attenzione. In particolare, potrebbero avere autonomia *a) la riduzione del numero dei parlamentari; b) il Titolo V; c) bicameralismo, procedimento legislativo e forma di governo; d) il rafforzamento delle forme di partecipazione popolare*»¹⁸. Volendo fare un esempio, è bene entrare in sala operatoria una volta sola per fare un'operazione organica piuttosto che fare quattro o cinque diversi interventi. Ogni volta che si interviene su singoli istituti costituzionali, tutto l'impianto istituzionale ne risente, in particolare il rapporto del cittadino con lo Stato. È per questo che la riforma deve essere unica, omogenea e coerente nel suo complesso.

* * *

Adesso la parola passa al Parlamento. La Commissione ha anche sollecitato le Camere a ripensare la normativa sui partiti, le regole per la loro democraticità interna, la selezione delle candidature, la

18. L. VIOLENTE, «La riforma costituzionale e i suoi nemici», 10 ottobre 2013, in www.confronticostituzionali.it

normativa sul finanziamento della politica, sulle attività di *lobbying*, sulla comunicazione politica, sul voto di scambio e sui reati elettorali, e un'urgente riforma dei regolamenti parlamentari, che spesso bloccano o rallentano l'attività legislativa. Ha pure richiamato la necessità di comportamenti «ispirati a etiche pubbliche e private idonee a far acquisire ai partiti la fiducia dei cittadini» (cap. IV, § 7).

Come la nostra rivista in questi ultimi anni ha ribadito più volte, l'urgenza delle riforme costituzionali è solamente il petalo più importante di un quadrifoglio che è composto anche dalla riforma della legge di finanziamento pubblico dei partiti, da una nuova legge elettorale e dalla regolamentazione dei partiti attraverso una legge quadro¹⁹.

Ritornare al voto con le attuali regole costituzionali, anche in caso di una riforma elettorale, ripresenterebbe il quadro politico di oggi. È improbabile che un solo schieramento possa conquistare la maggioranza in entrambe le Camere. E si continuerebbe a governare con decreti, maxi-emendamenti e fiducie, mentre la Corte Costituzionale sarebbe bloccata dal conflitto Stato-Regioni.

Può esserci di aiuto il monito di Oscar Luigi Scalfaro, quando, da estremo difensore della Carta, ha dichiarato in uno degli ultimi suoi scritti: «La Carta Costituzionale non è intoccabile [...]. L'importante è che ogni modifica abbia, da parte del Parlamento, un'approvazione che coinvolga largamente le forze dell'opposizione e che sia sempre e soprattutto a servizio e a utilità del popolo italiano»²⁰. È questa l'unica garanzia che la maggioranza degli studiosi e dell'opinione pubblica chiede al Parlamento.

Il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano rimane l'istituzione che può permettere il realizzarsi delle riforme: «Al procedere delle riforme — egli ha detto — io ho legato il mio impegno all'atto di una non ricercata rielezione a Presidente». A lui il Paese guarda non solamente come garante, ma anche come propulsore delle riforme.

Se il Parlamento perdesse anche questa opportunità e non riuscisse ad approvare almeno le riforme principali, allora la nostra Costituzione rischierebbe di rimanere una preziosa macchina d'epoca con un motore non più adatto ai tempi, e l'intero Paese ne risentirebbe.

19. Cfr «I valori in gioco in una legge elettorale», in *Civ. Catt.* 2012 II 107-112; F. OCCHETTA, «Verso un nuovo modello di partito? Finanziamento pubblico e nuove regole», ivi, 394-400; Id., «Le riforme costituzionali», in *Civ. Catt.* 2012 III 17-25.

20. In F. OCCHETTA, *Le radici della democrazia*, Milano, Jaca Book, 2012, 12.