

FRANCO BASSANINI

Brevi note sul Parlamento nel processo di ammodernamento del sistema istituzionale italiano¹

1. Un quaderno di Astrid, di imminente pubblicazione², ripropone all'attenzione degli esperti, dei legislatori e della pubblica opinione il tema della riforma del Parlamento italiano. Una istituzione in crisi di identità, di rappresentatività e di legittimazione (parte della più generale crisi della rappresentanza politica), di funzionalità ed efficacia nell'esercizio dei suoi compiti costituzionali. Ma una istituzione sovente trascurata, nel dibattito sulla riforma e sull'ammodernamento del nostro sistema costituzionale. O trattata quasi di risulta, se non come un impedimento all'esercizio del potere di decisione, da concentrare nelle mani del Governo o del suo presidente.

La questione della riforma del sistema istituzionale e, parallelamente, la questione della riforma del sistema amministrativo sono al centro della riflessione di Astrid fin dalla sua fondazione, nell'autunno del 2001. La ragione è ovvia, ma non banale. E' la convinzione che senza un forte e coraggioso ammodernamento delle nostre istituzioni e amministrazioni pubbliche (ma anche del nostro sistema politico) il nostro Paese non possa vincere, anzi neppure affrontare le sfide di questo secolo. Le sfide della competizione globale, della rivoluzione digitale, dell'innovazione tecnologica e produttiva, della società dell'informazione, del terrorismo

¹ E' il testo – con alcune integrazioni e correzioni – della prefazione a: ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. MANZELLA e F. BASSANINI, Bologna, Il Mulino, 2007.

² V. nota 1.

fondamentalista, dell'emergenza climatica e ambientale; e, ancora, l'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi delle società multietniche e multiculturali, la rivendicazione di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali; e, anche, i nuovi problemi di finanza pubblica propri di un contesto nel quale la competizione globale sottopone i bilanci pubblici a *stress* crescenti e nel quale l'appartenenza all'Unione Monetaria Europea, i vincoli del patto di stabilità, le regole dei mercati internazionali impediscono il ricorso a svalutazioni competitive.

Per affrontare fenomeni di tali entità e portata, occorre una democrazia più forte, più legittimata, più partecipata, più rappresentativa, più efficace di quella che oggi conosciamo in Italia, investita, come essa è, da una duplice crisi: di governabilità e di rappresentatività. Combinate oggi in una miscela esplosiva, nello scenario di questo inizio di secolo, le sfide or ora accennate erano in realtà in incubazione già da alcuni decenni. E non da oggi risultava evidente l'impossibilità di fronteggiarle, per il nostro Paese, senza una forte innovazione istituzionale, politica e amministrativa.

Perciò le questioni della riforma delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche erano già state al centro del lavoro che, ben prima della fondazione di Astrid, molti di noi, individualmente, ma spesso collegialmente, avevano svolto negli anni (nei decenni) precedenti. Lavoro di studio e ricerca, di proposta e di progettazione. Ma anche, non di rado, lavoro politico, quando (certo individualmente, ma ancora una volta non dimenticando di far ricorso alle risorse di una collaudata esperienza di confronto e riflessione comune) alcuni di noi - nella veste di legislatori o di uomini di governo - ebbero la responsabilità politica diretta di alcune delle riforme parziali che in questi ultimi decenni hanno trasformato, ancorché in misura insufficiente, il nostro sistema istituzionale e amministrativo: la prima, la seconda e la terza regionalizzazione, il

federalismo amministrativo, la riforma del titolo V; la riforma elettorale maggioritaria, l'elezione diretta dei sindaci, la riforma della forma di governo, la battaglia parlamentare e poi referendaria sulla "grande" revisione costituzionale del 2005; la riforma dell'amministrazione, la riorganizzazione del Governo e dei ministeri, la privatizzazione del pubblico impiego, l'aziendalizzazione delle amministrazioni e dei servizi pubblici; la semplificazione dei procedimenti e la *better regulation*; la digitalizzazione dell'amministrazione e l'*e-government*; la liberalizzazione delle *utilities*. Astrid è nata del resto, dichiaratamente, proprio dalla volontà comune di continuare quelle riflessioni e quel lavoro, dopo il rivolgimento politico-elettorale del 2001.

2. Una democrazia è forte e solida se sa affrontare i problemi del Paese e rispondere in modo adeguato alle domande dei cittadini.

Per questo occorrono istituzioni capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese. Una democrazia impotente e inefficace alla lunga genera disillusione, scontento, tentazione di scorciatoie populiste o plebiscitarie: la paralisi decisionale alimenta progetti bonapartisti o cesaristi.

Ma la democrazia italiana non ha solo un problema di governabilità, al quale rispondere con efficaci misure di rafforzamento della stabilità delle maggioranze, di potenziamento dei poteri di decisione degli esecutivi, di semplificazione e razionalizzazione del sistema delle istituzioni territoriali, di promozione dell'efficienza e efficacia delle amministrazioni (su ciascuna di queste questioni Astrid ha prodotto in questi anni analisi e proposte³; altre sono in corso di elaborazione in questi mesi). La democrazia italiana

³ Cfr. per es. ASTRID, *Verso il federalismo*, a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli. Bologna, Il Mulino, 2003; ASTRID, *L'attuazione del federalismo fiscale*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Bologna, Il Mulino, 2004; ASTRID, *Welfare e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2004; ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2004; ASTRID, *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, a cura di L. Torchia e F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2005; ASTRID, *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2006; nonché vari *paper* reperibili in <http://www.astrid-online.it/I-paper-di/index.htm>.

ha anche un problema, altrettanto se non più grave, di rappresentatività, di consenso e di fiducia nelle istituzioni, di sostanziale delegittimazione del ceto politico, di progressivo affievolimento del sistema dei contrappesi e dei controlli, di indebolimento delle istituzioni di garanzia.

La forza delle istituzioni, infatti, non dipende solo dalla rapidità delle decisioni: potere decidere rapidamente è certo una necessità oggi ineludibile; ma occorre anche prendere le decisioni giuste; e soprattutto essere in condizioni di poterle attuare e implementare: e nelle moderne democrazie complesse – come è noto - l’attuazione delle politiche pubbliche non si fa per editto del principe.

Le istituzioni democratiche sono forti, dunque, se sono capaci non solo di decidere, ma di farlo con il consenso e la partecipazione dei cittadini. E sono forti se sono legittimate, autorevoli, riconosciute; se danno a tutti la sicurezza della intangibilità dei propri diritti e delle proprie libertà; se garantiscono adeguati controlli sull’esercizio del potere; se assicurano un equilibrato pluralismo istituzionale. Se ciò non accade, alla lunga non sapranno neppure prendere le decisioni giuste, né sapranno farle rispettare.

In altre parole, la forza delle istituzioni nasce dalla loro legittimazione democratica, dalla loro capacità di interpretare attese e domande sociali, di mobilitare coscienze e volontà sulle scelte da compiere e sulle innovazioni da realizzare. E anche dalla capacità di definire con nettezza l’ambito e i confini della politica, e, all’interno di questi confini, i limiti del potere del governo e della maggioranza (i limiti di ogni potere costituito) rispetto ai diritti e alle libertà garantiti a tutti e a ciascuno. Chi vince ha il diritto e il dovere di governare, di avere gli strumenti necessari per attuare il programma presentato agli elettori. Ma nel rispetto della Costituzione e delle leggi, dei diritti, delle libertà e delle garanzie riconosciute alle minoranze. Restando aperto al dialogo, alla partecipazione, al confronto. E nel quadro di controlli rigorosi.

E' questo il cuore delle Costituzioni democratiche e liberali: dotare gli eletti dal popolo, i vincitori delle elezioni dei poteri necessari per ben governare; ma dare a tutti, e *in primis* agli sconfitti, la certezza che i loro diritti non sono minacciati, che le regole e i principi della democrazia non sono alla mercé di chi ha vinto. Che chi si oppone avrà il diritto e gli strumenti per farlo. Prevedere dunque, a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, forti *checks and balances*, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche, strumenti adeguati per l'opposizione democratica. E adeguati strumenti di partecipazione: in modo che chi ha vinto le elezioni decida e governi, ma non possa esercitare un potere di comando dispotico e solitario. La dittatura della maggioranza o, peggio, la dittatura di un Capo, ancorché eletto, non sono compatibili con la democrazia.

3. E' per ciò che, nelle moderne democrazie, il ruolo dei Parlamenti non è mai marginale.

A seconda degli ordinamenti e dei momenti storici, a seconda dei modelli di forma di governo e di forma dello Stato in concreto adottati, il ruolo dei Parlamenti si configura in modo assai diverso e varia nel tempo, anche di molto.

Essi possono vedersi riconosciuto, pressoché in esclusiva, il monopolio del potere legislativo. O doverlo condividere con un Governo che, in tali casi, trae tuttavia la sua legittimazione dalla costanza di un rapporto di fiducia che il Parlamento ha sempre il diritto di revocare. O ancora doverlo condividere con altri legislatori, continentali o regionali, che ne riducono il campo di competenza e di regolazione, ma – a ben vedere - senza mai comprimerlo fino a farlo diventare marginale.

Essi possono avere maggiori o minori poteri di indirizzo e di controllo sull'operato dell'esecutivo e sulla gestione delle amministrazioni e dei servizi pubblici. Possono concorrere col Governo alla definizione e alla strumentazione delle politiche pubbliche in un rapporto di stretta e

concorde collaborazione, sulla base di un *continuum* tra governo e maggioranza parlamentare. Possono invece esercitare la funzione – non meno essenziale – del primo tra quei *checks and balances* costituzionali che assicurano la democraticità dell'ordinamento e la certezza dei diritti e delle libertà dei singoli.

Variabile nelle forme e nel tempo, un ruolo non marginale e non emarginabile del Parlamento è dunque comune alle diverse forme di governo democratiche, e coesistente al pluralismo istituzionale e all'equilibrio di poteri che le caratterizzano.

Di ciò vi è tuttavia scarsa consapevolezza nel dibattito politico-istituzionale italiano, sovente dominato dalla “sindrome provinciale” dell'anomalia italiana, e dunque dalla ricerca di soluzioni autoctone e originali ai problemi della forma di governo e delle riforme elettorali; fino a delineare progetti di riforma di impianto ultramonistico, basati su una fortissima concentrazione di poteri in capo all'esecutivo e al suo capo⁴, secondo modelli a ben vedere incompatibili con i principi strutturali propri delle forme di governo democratiche⁵.

E così, mentre il dibattito politico-istituzionale è dominato in Italia dalla domanda di decisioni più rapide ed efficaci, e dunque di riforme tendenti innanzitutto a rafforzare gli esecutivi e a garantire la stabilità delle maggioranze, nelle grandi democrazie dell'Occidente si riscoprono e si rilanciano il ruolo e i poteri del Parlamento.

⁴ V. per es.: Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Milano 1983; S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo*, Milano 1984; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Bologna 1991; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari 1996; S. CECCANTI e S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna 2004; e anche S. CECCANTI, *Tra Italia e Inghilterra, tra fatto e diritto*, in ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, cit., pagg. 329 e segg. e C. FUSARO, *Un progetto da migliorare, non da demonizzare*, ibidem, pagg. 126 e segg. Tra gli opinionisti del principale quotidiano italiano (*Corriere della sera*), v. soprattutto gli editoriali di A. PANEBIANCO e S. ROMANO; ma, in senso contrario, quelli di G. SARTORI.

⁵ Rinvio, per un ampio svolgimento della valutazione critica accennata nel testo, agli scritti di G. SARTORI, L. ELIA, L. CARLASSARE, F. BASSANINI, U. ALLEGRETTI, G. AMATO, R. BIN, S. PASSIGLI, F. PIZZETTI, A. PIZZORUSSO, S. GAMBINO, A. RUGGERI, M. VOLPI, C. PINELLI in ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2004

La valorizzazione del ruolo del Parlamento è diventato il *leit motiv* della maggioranza parlamentare democratica nel Congresso degli Stati Uniti⁶, ed è uno dei pilastri del programma istituzionale del Presidente Sarkozy e del Primo Ministro Fillon in Francia⁷, e del programma di governo del nuovo Premier Gordon Brown in Gran Bretagna⁸. Anche a costo di rimettere in discussione vecchi tabù, come l'art. 49, terzo comma della Costituzione gollista della V Repubblica francese, o il potere del premier britannico di proporre alla Regina lo scioglimento della Camera dei Comuni, senza previa autorizzazione del Parlamento.

Anche in Italia, tuttavia, la saggezza popolare pare aver colto ciò che tanto l'ingenuo o interessato populismo criptobonapartista di una parte rilevante del ceto politico (non solo di destra), quanto il tardo duvergerismo di una parte della dottrina⁹ sembrano sottovalutare: e cioè che un ruolo forte e

⁶ Cfr. per esempio P. LEAHY, *Ensuring Liberty and Security Through Checks and Balances*, Georgetown University Law Center, Washington (D.C.), 2006, reperibile in http://www.astrid-online.it/Cartella-p/Elezioni-U/discorso-del-senatore-Patrick-Leahy_13_12_06.pdf

⁷ N. SARKOZY, *Un Etat fort une République moderne*, Epinal 12 luglio 2007, reperibile in http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Documenti-/SARKOZY-Discorso_Epinal-12_07_07.pdf ; F. FILLON, *Déclaration de politique générale*, Paris, Assemblée nationale, 3 luglio 2007 in http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Documenti-/FILLON---D-claration-de-politique-g-n-rale-03_07_07.pdf .

⁸ Gordon BROWN, *Constitutional Reform Statement*, London, House of Commons, 3 luglio 2007, in http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Documenti-/Gordon-Brown_03_07_07.pdf. Per una prima applicazione del programma istituzionale di Gordon Brown, v. ora il recentissimo *The Governance of Britain*, Green Paper presented to Parliament by the Secretary of State for Justice and Lord Chancellor, London, luglio 2007, in http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Documenti-/Green-paper_Governance-Britain_luglio_07.pdf. V. anche: A. BRAZIER e V. BRAM, *The Fiscal Maze. Parliament, Government and Public Money*, London, Hansard Society 2006; e le recentissime *Ten Recommendations for restoring trust in parliamentary democracy*, , pubblicate dalla HANSARD SOCIETY il 29 giugno 2007, in <http://www.hansardsociety.org.uk/node/view/815>.

⁹ Per la tendenza tardo duvergeriana v. per tutti gli scritti citati in nota 4. E cfr. M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris 1974. Si tratta – come è noto – di una dottrina molto minoritaria, ma assai presente sui grandi *mass media*, che tendono invece ad ignorare le contrarie opinioni della grande maggioranza dei costituzionalisti italiani. Così, sul principale quotidiano italiano (*Corriere della Sera*), si vedano soprattutto gli editoriali di A. PANEBIANCO e S. ROMANO; ma, in senso contrario, si vedano, sullo stesso quotidiano, i numerosi editoriali di G. Sartori, ripubblicati ora in G. SARTORI *Mala tempora*, Bari, Laterza, 2005. Per la dottrina prevalente v. per tutti gli scritti pubblicati nel già cit. ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, passim; e il documento-appello firmato, nell'imminenza del referendum costituzionale del 25-26

significativo del Parlamento è un'essenziale componente della struttura di qualunque sistema democratico, quale che sia la forma di governo adottata, e dunque la diversa concreta configurazione che assume il ruolo stesso; che non vi è solo un problema di capacità di decisione (sicuramente da non sottovalutare) ma anche di qualità della decisione e di implementazione delle decisioni adottate; che la qualità della decisione è strettamente connessa alla efficienza e qualità della rappresentanza; e che la capacità di implementare le decisioni è a sua volta (*anche*) connessa alla qualità delle decisioni, alla legittimazione e autorevolezza delle istituzioni che le hanno adottate, alla efficacia degli strumenti di partecipazione democratica effettivamente utilizzati. Che dunque non vi è nessuna possibile soluzione del problema della governabilità senza affrontare e risolvere il problema della crisi della rappresentanza, del ruolo e dei poteri delle istituzioni rappresentative, degli strumenti di partecipazione democratica.

Sta qui uno dei significati più profondi del voto referendario del 25-26 giugno 2006, col quale i cittadini italiani hanno respinto una riforma costituzionale che concentrava rilevanti poteri di decisione in capo al Primo ministro e riduceva significativamente il ruolo politico e legislativo del Parlamento.

Quel voto non ha solo confermato che la Costituzione repubblicana del 1948 gode ancora – nei suoi principi, nei suoi valori, nel suo impianto fondamentale – del consenso di una maggioranza degli italiani ben più ampia di quella che ha consentito all'una o all'altra coalizione, nelle più recenti tornate elettorali, di ottenere una maggioranza parlamentare sufficiente per governare, ed anche per approvare o tentare di approvare rilevanti e controverse riforme costituzionali. Ma ha per l'appunto riaffermato la scelta, operata dal Costituente, per la forma di governo parlamentare, del resto di gran lunga prevalente nelle democrazie europee

giugno 2006, da 201 costituzionalisti italiani, *Le ragioni di un NO*, pubblicato sul *Corriere della Sera*, del 21 giugno 2006, (e, lo stesso giorno, anche su altri quotidiani italiani),
 reperibile in
http://www.referendumcostituzionale.org/public/appelloconstituzionalisti_a3.pdf.

contemporanee. O, quanto meno, ha riaffermato la convinzione che, ove si dovesse rimettere in discussione tale scelta, si debba comunque tener ferma la maggiore conquista del costituzionalismo moderno, quella che ha identificato un requisito essenziale di ogni forma di governo democratica nel pluralismo istituzionale, nell'equilibrio dei poteri e dunque (non solo ma anche) nel ruolo del Parlamento¹⁰.

Con ciò non si intende, beninteso, attribuire all'esito del voto referendario una portata preclusiva di ogni riforma costituzionale, affermazione che sarebbe del tutto insostenibile sul piano giuridico-costituzionale e assai difficilmente sostenibile sul piano politico¹¹. Ma sembra difficile non attribuirgli, quanto meno nel breve-medio periodo, l'effetto di circoscrivere il dibattito a quel (peraltro assai ampio) universo di riforme che non mettono in discussione i principi e i fondamenti della Costituzione del 1948. Dunque a quelle riforme che, fermo il quadro dei principi e l'impianto fondamentale della Carta, cercano piuttosto di affrontare e risolvere i problemi del suo aggiornamento, della sua attuazione e del suo adeguamento a una realtà politico-istituzionale e economico-sociale significativamente modificata. Non è tuttavia contestabile che, anche laddove si accogliesse l'interpretazione più restrittiva tra quelle sopra accennate (e cioè quella che delimita, come effetto del voto referendario del 2006, l'ambito delle riforme istituzionali possibili entro i confini della forma di governo parlamentare), resterebbe comunque vastissimo il campo delle innovazioni istituzionali da introdurre e sperimentare in Italia, a partire da quelle già collaudate nelle variegate esperienze delle democrazie parlamentari del continente europeo e dei paesi anglosassoni (dalla Germania alla Svezia, dalla Gran Bretagna alla Spagna, dall'Austria all'Olanda, dal Belgio alla Norvegia, dal Portogallo al Canada, dall'Australia

¹⁰ Cfr. F. BASSANINI, *La struttura dei sistemi democratici e l'acquis del costituzionalismo moderno*, in ASTRID, *Costituzione: una riforma sbagliata*, Firenze 2005.

¹¹ V. F. BASSANINI, *La Costituzione e le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Il Mulino*, settembre 2006, ora reperibile in <http://www.bassanini.eu/public/MulinoRifCost2.pdf>.

alla Nuova Zelanda): molte delle quali, come è pacificamente riconosciuto, hanno dato rendimenti soddisfacenti, in termini di governabilità e rappresentatività delle istituzioni. E', in questi confini, peraltro, che si muovono molti dei progetti di riforma istituzionale oggi in discussione¹².

4. Se il ruolo del Parlamento nei sistemi democratici non è mai e non può mai essere marginale, a maggior ragione occorre preoccuparsi della capacità dell'istituzione parlamentare di assolvere efficacemente al ruolo che il sistema istituzionale gli attribuisce. Se emergono i sintomi di una crisi, le radici e le cause della crisi vanno identificate e rimosse. E' il caso italiano. Il Parlamento italiano si trova infatti al crocevia di una triplice crisi: di rappresentatività (corollario della più generale crisi della rappresentanza politica), di identità, e di funzionalità.

Sull'analisi della crisi, e sui rimedi possibili, Astrid sta lavorando da tempo, come sempre intrecciando competenze accademiche e esperienze professionali, riflessione collegiale e ricerche di singoli studiosi ed esperti. I primi due profili accennati (la crisi della rappresentanza e la crisi di identità del Parlamento) sono stati oggetto di ricerche, analisi e proposte fin dalla nascita dell'Associazione¹³. Il nuovo quaderno è dedicato specificamente ai problemi della funzionalità del Parlamento, alla riforma

¹² Il riferimento è, innanzitutto, al Testo unificato dei disegni di legge in materia di *Modificazioni di articoli della seconda parte della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento*, adottato dalla Commissione Affari costituzionali della camera il 21 giugno 2007, reperibile in http://www.astrid-online.it/Dossier--r/I-disegni-1/Disegni-di/TESTO-BASE-21_06_07.pdf ; ma anche al Programma elettorale dell'Unione, *Per il bene dell'Italia*, Roma 2006, pagg. 7-24, reperibile in http://www.astrid-online.it/Cartella-p/Progetto-p/Programma-Unione-bozza-finale-19_01_.pdf ; e al cosiddetto "decalogo" istituzionale del candidato alla segreteria del Partito democratico Walter Veltroni, *Dieci riforme per sbloccare l'Italia*, in *Corriere della sera*, del 24 luglio 2007, ora reperibile in http://www.astrid-online.it/FORUM--Le-/Commenti-a/Commenti-a/VELTRONI_Corriere-Sera_24_07_07.pdf. V. anche F. BASSANINI, *Riforme istituzionali, riforma elettorale e qualità del bipolarismo*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2007.

¹³ Gli studi e i *paper* prodotti sono tutti reperibili nel sito internet di Astrid (www.astrid.eu), e, in forma cartacea, in alcuni volumi delle collane "I quaderni di Astrid" editi dal Mulino e "I libri di Astrid" editi da Passigli (v. sopra, nota 3).

degli strumenti del suo lavoro. E' il prodotto delle ricerche e delle riflessioni di due diversi gruppi di studiosi.

Il primo, coordinato da Andrea Manzella (protagonista della più importante riforma dei regolamenti parlamentari della storia repubblicana), si è dato l'obiettivo di mettere mano – come scrive lo stesso Manzella con un apprezzabile esercizio di *understatement* – ad una sorta di “*bricolage* di revisioni di modi di procedere, di prassi di lavoro delle Camere, per renderne più logica, più trasparente, più sostenibile la vita;...per rendere il nostro bicameralismo più aperto ed accogliente e nello stesso tempo meno assurdo, meno burocratico, meno costoso”.

Il secondo, coordinato da Giorgio Macciotta e da chi scrive (coautori della riforma delle procedure di bilancio del 1988, rimasta in vigore per un decennio), ha affrontato, per incarico della Presidenza del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, la questione della riforma delle procedure di bilancio e degli strumenti di programmazione e governo della finanza pubblica, a partire dalla legge finanziaria (da ultimo assurda a paradigma emblematico della farraginosità della nostra produzione legislativa e, insieme, della riduzione delle Camere a mero organo di ratifica di una decisione governativa consacrata – in aperta violazione dell'articolo 72 della Costituzione – in un unico maxiemendamento di quasi millequattrocento commi). La proposta di Astrid è stata pressoché integralmente – e unanimemente – fatta propria dalla Assemblea del CNEL¹⁴: segnale importante di una possibile convergenza, su concreti obiettivi riformatori, non solo tra forze politiche diverse e diversamente collocate nello spettro del nostro sistema politico, ma anche tra forze politiche e grandi organizzazioni rappresentative del mondo del lavoro, dell'impresa, della cooperazione, e dei consumatori.

¹⁴ V. CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *La riforma delle procedure del bilancio pubblico nella prospettiva delle parti sociali e dei cittadini. Osservazioni e proposte*, Roma, 30 maggio 2007, ora reperibile in http://www.astrid-online.it/Riforma-pr/Documenti/Cnel_procedurebilancio-30_05_07.pdf.

Dalla elaborazione dei due gruppi esce un *bouquet* di quarantaquattro modeste proposte. Piccole riforme, quasi tutte di facile e rapida approvazione, perché in gran parte bisognose dell'approvazione di una sola Camera (modifiche ai regolamenti parlamentari).

Solo la proposta di prevedere una "procedura di riconciliazione" per evitare lunghe navette tra le due Camere in caso di approvazione in prima lettura di testi legislativi diversi potrebbe richiedere una piccola revisione dell'articolo 72 della Costituzione. A mio sommo avviso, tuttavia, potrebbero anche essere sufficienti allo scopo due parallele modifiche dei Regolamenti della Camera e del Senato concertate fra le due Giunte del regolamento. E' vero infatti che, a norma del primo comma dell'art. 72, i disegni di legge devono, per disposizione costituzionale, essere esaminati separatamente da una Commissione di ciascuna Camera. Ma non mi pare arbitrario interpretare tale disposizione come riferita alla sola prima lettura di ciascun disegno di legge da parte di ciascuna Camera (a ciò concorrendo anche l'argomento testuale fornito dall'*incipit* della disposizione: "Ogni disegno di legge, *presentato ad una Camera*, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione..."). La prescrizione costituzionale sarebbe così assolta dal separato esame del disegno di legge in prima lettura da parte delle Commissioni competenti di ciascuna Camera; e i Regolamenti parlamentari potrebbe prevedere per la seconda lettura un procedimento abbreviato, ai sensi dell'articolo 72, secondo comma, configurato in modo da prevedere l'esame e la definizione di un testo di "riconciliazione" da parte di un *Joint Committee* espresso dalle due Commissioni competenti di Camera e Senato, testo da sottoporre poi alla approvazione delle due Assemblee con le sole votazioni sugli articoli e la votazione finale.

Ma si tratta di riforme di facile e rapida approvazione anche per una seconda non meno importante ragione: perché non comportano, per lo più, implicazioni politiche di rilievo. Sembrano essere dunque il terreno ideale

per sperimentare una convergenza *bipartisan*, tra “volenterosi” o “riformisti coraggiosi” di destra e di sinistra.

Si tratta – è vero – di riforme di modesta portata, se considerate una per una. Ma possono risultare, invece, di grande impatto, se ci fosse la volontà e la determinazione di vararle tutte (o la gran parte) come un “pacchetto” unitario di innovazioni per migliorare la qualità e il rendimento del nostro sistema parlamentare. Chi ha avuto la “pazienza” delle riforme – e, soprattutto, chi le ha realizzate davvero – sa bene, del resto, che le grandi riforme, se richiedono una visione e un disegno unitario, sono poi costituite da molte, spesso modeste innovazioni, che vanno, con tenacia e determinazione, progettate e implementate una per una: così come le lunghe marce sono costituite, in ultima analisi, dal susseguirsi di migliaia di piccoli passi

5. Restano beninteso ineludibili le questioni maggiori, che richiedono puntuali ma significative revisioni della Costituzione, oltreché una forte innovazione politica¹⁵.

Ribadita – col voto referendario del giugno 2006 – la scelta per la forma di governo parlamentare, per farla funzionare in modo soddisfacente occorre infatti affrontare le questioni che attengono alla ripartizione dei poteri e alla revisione dei rapporti tra Governo e Parlamento, alla stabilità delle maggioranze e al rafforzamento delle garanzie costituzionali, alle leggi elettorali e ai regolamenti parlamentari, alla disciplina dei partiti e del loro finanziamento, e – da ultimo ma non per ultimo – alla riforma del bicameralismo.

¹⁵ Il riferimento alla “innovazione politica” è – ovviamente – un riferimento al riassetto del nostro sistema dei partiti. Non vi è dubbio infatti che una semplificazione del sistema dei partiti (una forte riduzione della frammentazione) appare assolutamente ineludibile per il buon funzionamento del nostro sistema parlamentare. La semplificazione può essere favorita da leggi elettorali maggioritarie (soprattutto a doppio turno) o da leggi elettorali proporzionali con alte clausole di sbarramento esplicite o implicite. Ma non può prescindere da iniziative politiche come quelle che dovrebbero condurre alla costituzione del Partito democratico e del c.d. Partito della libertà.

Se queste questioni non sono affrontate in queste pagine è solo perché, come già ho detto, sono state oggetto di altre ricerche e di altri volumi di Astrid¹⁶. Va tuttavia sottolineato che a poco servirebbe risolvere al meglio molti dei problemi di funzionalità delle nostre due assemblee parlamentari, se – solo per fare un esempio – non si sciogliesse il nodo della diversificazione dei loro compiti, poteri e fonti di legittimazione e rappresentanza.

In un Paese nel quale l'elettorato è naturalmente diviso quasi a metà tra conservatori e progressisti, continuare ad attribuire ad entrambe le Camere il potere di concedere o revocare la fiducia al Governo, significa sfidare le leggi della statistica elettorale. Le probabilità che dalle urne escano due maggioranze diverse e contrapposte, condannando il Paese alla ingovernabilità, sono infatti in tal caso assai alte. Tanto più finché le Camere sono elette sulla base di sistemi elettorali maggioritari o peggio, di sistemi proporzionali con premio di maggioranza¹⁷, nei quali la rigidità delle coalizioni sottoposte al voto degli elettori (tanto più se beneficate dal premio di maggioranza attribuito alla coalizione di lista o alla lista coalizionale, sulla base del voto degli elettori) può difficilmente essere superata da successivi accordi tra partiti, pur motivati dal lodevole intento di garantire maggioranze e governi stabili, dotati della fiducia di entrambe le Camere. Né sembrano praticabili marchingegni tendenti a superare l'*impasse* con funamboliche invenzioni di ingegneria elettorale¹⁸.

Si impone dunque una riforma del bicameralismo che affidi ad una sola Camera il potere di far valere la responsabilità politica del Governo. Così come, per altro verso, sembra urgente affidare all'altra Camera – nel

¹⁶ V. sopra, note 3 e 13.

¹⁷ Tali sono, tecnicamente, sia il sistema adottato in Italia per le elezioni politiche con la legge 270 del 2005 (comunemente nota come il *porcellum*, seguendo una denominazione proposta da Giovanni Sartori), sia il sistema che risulterebbe dalla eventuale approvazione dei quesiti referendari proposti da G. Guzzetta e M. Segni.

¹⁸ Mi riferisco alle proposte di S.CECCANTI e F.S.MARINI, *Premesse comuni*, documento presentato al Convegno di Roma, 30 gennaio 2007, reperibile in http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Studi--ric/MARINI-CECCANTI-30_01_07.pdf. Per una valutazione critica v. F. BASSANINI, *Riforme istituzionali, riforma elettorale e qualità del bicameralismo*, in Astrid, *La riforma elettorale*, cit., pag. 22 e seg.

contesto della nuova “Repubblica della sussidiarietà”¹⁹ – il compito di garantire la partecipazione delle autonomie regionali e locali alla formazione delle scelte che incidono sulle loro competenze e sui loro interessi e di assicurare il necessario raccordo tra istituzioni statali e istituzioni territoriali.

E’ di tutta evidenza che altrettanto importante, ai fini del buon funzionamento della nostra democrazia parlamentare, è porre rimedio alle altre grandi anomalie italiane che rendono la nostra democrazia dell’alternanza così diversa da quella degli altri grandi Paesi europei; nei quali la competizione politica si svolge – a differenza che in Italia – tra partiti o coalizioni dotate di un grado accettabile di coesione politico-programmatica, la frammentazione politica e parlamentare è assai più contenuta, gli elettori valutano e scelgono non solo i partiti ma anche i candidati, e gli eletti mantengono con la *constituency* che li ha espressi un rapporto intenso e costante²⁰.

Sulla prima delle due questioni, un cauto ottimismo potrebbe essere giustificato dal testo unificato dei disegni di legge in materia di “Modifiche alla seconda parte della Costituzione”, di recente (giugno 2007) adottato come testo-base dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera²¹.

Sulla seconda delle due questioni, lo stato del dibattito sulla riforma elettorale non giustifica alcun ottimismo, al momento nel quale scrivo. Né l’eventuale referendum elettorale, come altrove si è dimostrato²², potrebbe risolvere davvero i problemi accennati. Essi restano infatti fuori dalla portata di uno strumento necessariamente limitato a poche parziali correzioni dell’impianto di una legge elettorale che ha fortemente

¹⁹ Cfr. F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 12 del 2007.

²⁰ Indicazioni sul punto in VARI AUTORI, *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007.

²¹ V. sopra, nota 12.

²² V. F. BASSANINI, *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano*, cit., pag. 25 e seg.; S. PASSIGLI, *Riforma elettorale e democrazia dell’alternanza*, in *ASTRID, La riforma elettorale*, cit., 49 e segg.; V. LIPPOLIS, *Referendum, bipolarismo costrittivo e sistema elettorale tedesco*, ibidem, pagg. 247 e segg.; V. ONIDA, *Per una riforma elettorale che consenta l’evoluzione del sistema politico*, ibidem, pagg. 270 e segg.; A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, ibidem, pagg. 288 e segg.

peggiolato la bassa qualità del bipolarismo italiano e aggravato la crisi di rappresentanza del sistema e di rappresentatività del Parlamento.

6. Non rientra invece tra le questioni da affrontare e risolvere con radicali riforme il problema della limitazione dei poteri del Parlamento in materia di finanza pubblica e bilancio dello Stato.

E' vero che una diffusa pubblicistica e una quota non irrilevante del ceto politico²³ ritengono che si sia, anche in questo caso, di fronte a una "anomalia italiana" e auspicano l'adozione di una regola di assoluta inemendabilità del progetto di bilancio e del disegno di legge finanziaria così come presentati dal Governo, assumendo che sia questa la regola in uso nelle maggiori democrazie o, quanto meno, in Gran Bretagna. Una riforma che richiederebbe, inevitabilmente, l'approvazione di una legge di revisione dell'articolo 72 della Costituzione; e che troverebbe forti opposizioni politiche da parte di chi ritiene che già il nostro sistema abbia troppo limitato i poteri del Parlamento nella definizione delle scelte fondamentali di finanza pubblica.

Ma è la premessa da cui muove la ricordata opinione che appare del tutto infondata. I limiti al potere di emendamento imposti dai regolamenti parlamentari italiani in materia di bilancio e legge finanziaria collocano già oggi l'Italia nel novero degli Stati democratici che hanno, in materia, le regole più restrittive: come è noto, essi vietano emendamenti che comportino un peggioramento dei saldi di finanza pubblica e dunque ammettono all'esame e al voto solo emendamenti compensativi o comportanti riduzione delle spese o incremento delle entrate. Secondo una recente ricerca²⁴, la maggior parte degli ordinamenti costituzionali democratici (ben 49 su 81, tra i quali Stati Uniti, Austria, Danimarca, Giappone, Olanda, Norvegia) non prevedono invece alcun limite al potere

²³ Nell'equivoco incorre anche Walter Veltroni, nel già cit. *Dieci riforme per sbloccare l'Italia*. Tra gli "opinionisti" dei principali quotidiani italiani, l'affermazione è ricorsa in questi anni in editoriali di E. Scalfari, S. Vertone, S. Romano, A. Panebianco ed altri.

²⁴ J. WEHNER e W. BYANYIMA, *Parliament, the Budget and Gender*, Interparliamentary Union, Geneva 2004, pag. 43

di emendamento del Parlamento in materia di bilancio; gli altri lo limitano, ma senza mai escluderlo del tutto (in 13 ordinamenti sono ammessi solo emendamenti compensativi, come in Italia, in 17 di sola riduzione delle spese o delle entrate, in 4 anche di aumento delle spese purchè su questi ultimi vi sia il consenso del Governo). Nella stessa Gran Bretagna, che pure si colloca fra gli Stati che hanno regole più restrittive, sono ammessi gli emendamenti riduttivi delle poste di entrata o di spesa previste dal progetto di bilancio, e ancora meno rigidi sono i limiti al potere di emendamento nel caso del *finance bill* e degli *appropriation bills*, il cui contenuto è *grosso modo* paragonabile a quello attuale della nostra legge finanziaria²⁵.

Nella grandissima maggioranza dei Paesi democratici, d'altronde, la tendenza dominante, in questi primi anni duemila, è piuttosto favorevole ad una estensione che non a una ulteriore riduzione dei poteri del Parlamento nella definizione delle scelte di finanza pubblica²⁶ (a partire dalla Gran Bretagna²⁷ e dalla Francia²⁸ che finora si caratterizzavano, tra le grandi democrazie, come quelle dotate della disciplina più restrittiva dei poteri del Parlamento in materia).

Anche ai fini dell'ammodernamento e della razionalizzazione dei nostri procedimenti di programmazione finanziaria e di governo della finanza

²⁵ W. KRAFTCHIK e J. WEHNER, *The Role of Parliament in the Budget Process*, Johannesburg, 1999, pagg. 4 e segg.; J. WEHNER e W. BYIANYIMA, *Parliament, the Budget and Gender*, cit. , pag. 43.

²⁶ V. D. COOMBES, *The Power of the Purse. The Role of the European Parliaments in Budgetary Decisions*, London 1976 ; W. KRAFTCHIK e J. WEHNER, *The Role of Parliament in the Budget Process*, Johannesburg, 1999; R.E.MESSICK, *Strengthening Legislatures: implications form the industrial countries*, World Bank PREM Note N. 63, Washington 2002, reperibile in <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote63.pdf>

²⁷ V. da ultimo A. BRAZIER e V. BRAM, *Inside the Counting House. A discussion paper on parliamentary scrutiny of Public Finance*, London, Hansard Society. 2005, *passim*; A. BRAZIER e V. BRAM, *The Fiscal Maze. Parliament, Government and Public Money*, London, Hansard Society 2006, *passim*;

²⁸ Cfr. E. ARKWRIGHT, C. DE BOISSEU, J.H. LORENZI e J. SAMSON, *Economie politique de la Lolf, Paris 2007*, pagg. 28 e segg. ; Frank MORDACQ, *La Lolf: un nouveau cadre budgétaire pour reformer l'Etat*, Paris 2006; Alain LAMBERT e Didier MIGAUD, *Guide pratique de la LOLF - Ce qui change concrètement dans le budget de l'État*, settembre 2006, reperibile in <http://www.astrid-online.it/Governo-de/Riforma-pr/Documenti/guidelolf.pdf>); Franc MORDACQ e Claudia FERRAZZI, *LOLF et agences*, in <http://www.astrid-online.it/Governo-de/Riforma-pr/Studi-ric/Mordacq-Ferrazzi-LOLF-et-agences.pdf>).

pubblica, i migliori risultati possono ottenersi - piuttosto che riaprendo un'anacronistica *querelle* sui poteri del Parlamento di approvare emendamenti alla legge finanziaria e al bilancio - concentrandosi su un "pacchetto" di "piccole" riforme tendenti ad adattare al "caso italiano" le migliori esperienze delle grandi democrazie dell'occidente: il passaggio dalla contabilità dello Stato alla "contabilità della Repubblica" (in connessione con la riforma "quasi federale" del titolo V della Costituzione), l'adozione di procedure di concertazione delle decisioni finanziarie e di spesa coerenti con i principi e le regole della "Repubblica della sussidiarietà", l'affiancamento al tradizionale bilancio di competenza e di cassa di un bilancio economico e di un bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni, una incisiva riforma della struttura del bilancio (riorganizzandolo in un numero limitato di missioni e programmi, associati a precisi indicatori di risultato), una ridefinizione rigorosa e tassativa del ruolo e dei contenuti del Documento di programmazione economica-finanziaria e della legge finanziaria, una migliore scansione dei tempi della sessione di bilancio, un rilancio dei provvedimenti collegati con la previsione di tempi certi per il loro esame e approvazione²⁹.

²⁹ V. per più dettagliate indicazioni: ASTRID, *La disciplina legislativa e regolamentare della manovra finanziaria annuale e pluriennale e dei suoi strumenti*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Roma 2007, in http://www.astrid-online.it/Riforma-pr/Contabilit-della-Repubblica_19_febbraio_2007_def.pdf ; e le relazioni di S. MERLINI, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, E. MORANDO, L. DUILIO, N. SARTOR, V. CHITI in ASTRID, *La costruzione della legge finanziaria*, Roma 2007.