

FRANCO BASSANINI

COMMENTO AL RAPPORTO SU

SUSSIDIARIETA' E RIFORME COSTITUZIONALI

di prossima pubblicazione in *Rapporto sulla Sussidiarietà 2007*, a cura della Fondazione per la Sussidiarietà, Milano 2007

1. Della attendibilità dei sondaggi, come termometro delle reali opinioni (e delle speranze) dei cittadini si discute da tempo. Ma il sondaggio svolto dalla Fondazione per la sussidiarietà può essere confrontato con un dato reale, l'esito del referendum costituzionale del 25-26 giugno 2007. E può nel contempo contribuire ad interpretare l'esito del referendum. Credo quindi che valga la pena di leggere il primo alla luce del secondo; e viceversa.

2. Un primo dato – talmente evidente da sembrare scontato – concerne il metodo delle riforme costituzionali. La grandissima maggioranza degli italiani che hanno risposto al sondaggio della Fondazione per la sussidiarietà (il 74 contro il 7%) giudica negativamente le riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza.

E' presumibile che sia stata, questa, una delle ragioni che hanno convinto una larga maggioranza¹ degli italiani, nel referendum del giugno 2006, a bocciare la riforma costituzionale che, pochi mesi prima, era stata approvata dal Parlamento con il solo voto della allora maggioranza di centrodestra.

E' vero che, nel 2001, analoga sorte non toccò alla riforma del titolo V, approvata di stretta misura dalla maggioranza di centrosinistra, e poi confermata con referendum. Ma quella riforma era il frutto di una originaria intesa *bipartisan* (sul progetto approvato a larga maggioranza dalla Commissione bicamerale) e fu sostenuta fino alla fine da un consenso ampio nel sistema istituzionale *at large* (Presidenti e sindaci di ogni parte politica, da Formigoni a Bassolino, da Albertini a Veltroni). Ciò consentì a quella riforma di superare il vaglio referendario. E tuttavia non valse a rendere facile e spedito il cammino della sua attuazione, affidato ad un Governo e ad una maggioranza che non l'avevano votata. E così quella riforma ha creato, soprattutto, incertezze e conflitti applicativi, aggravati dal perdurante ritardo delle necessarie misure di attuazione². E ha dimostrato, anche per questa via, le buone ragioni di chi pensa che le riforme costituzionali si fanno solo quando sono largamente condivise. E' così più probabile che siano poi convintamente attuate.

3. Il metodo è infatti, in questo caso sostanza. Perché concerne il valore della Costituzione e la certezza dei diritti e delle libertà dei cittadini (delle persone e delle comunità intermedie). Nelle moderne democrazie, le Costituzioni riconoscono e enunciano i principi e i valori condivisi da tutta la

¹ Val la pena sottolineare – a ulteriore conferma di quanto si rileva nel testo – che il voto referendario, pur succedutosi a poche settimane dalle elezioni politiche dell'aprile 2006, non ha coinciso con il voto politico: i voti contrari al progetto di riforma hanno infatti superato di un buon 12% la percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni dai partiti che avevano avvertato il progetto di riforma.

² Per maggiori approfondimenti sul punto rinvio a F. BASSANINI *La "manutenzione straordinaria" del "nuovo" titolo V*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2007.

comunità nazionale. Rappresentano l'elemento fondamentale di identità e di unità di una nazione, sottostante la diversità delle culture e delle opinioni politiche. Riconoscono e sanciscono, nel loro contenuto essenziale, i fondamentali diritti che spettano ad ogni persona umana, e ad ogni comunità, e gli inderogabili doveri di solidarietà, che da ciascuno devono essere osservati. Definiscono le regole generali della competizione democratica. Le Costituzioni sono di tutti, devono garantire tutti, non possono essere cambiate per volontà di una parte³. La supremazia e la stabilità delle Costituzioni servono a dare a tutti, anche alle minoranze, anche agli sconfitti nella competizione elettorale, la certezza che i diritti, le libertà e le regole democratiche fondamentali non sono alla mercé dei vincitori, non dipendono dalle alterne vicende della politica.

Si tratta – come si sa - di una delle fondamentali conquiste del costituzionalismo liberaldemocratico moderno. Per questo, nelle grandi democrazie, si ritiene che le modifiche costituzionali debbano essere concordate fra maggioranza e opposizione. La conseguente rigidità delle Costituzioni democratiche è lo strumento che ne garantisce la supremazia e la stabilità: per lo più essa si traduce in limiti e in procedimenti aggravati per le revisioni costituzionali, che rendano impossibile alle maggioranze che si susseguono nel tempo modificare la Costituzione secondo i propri convincimenti o interessi di parte. Dove questi limiti e questi procedimenti aggravati non sono espressamente previsti è perché essi sono già saldamente radicati nella cultura politica del paese (e dei partiti dominanti).

La Costituente italiana si collocò a metà strada. Con l'articolo 138 della Costituzione scelse per le riforme costituzionali un procedimento aggravato, ma in misura modesta. Esso fu pensato e scritto con riferimento a un Parlamento eletto con un sistema proporzionale (o.d.g. Giolitti), nel contesto di un sistema politico multipolare, e sulla base della condivisa convinzione che la Costituzione, concordata e approvata da tutti, potesse essere emendata solo con l'intesa di tutti.

Nessuna di quelle condizioni sussiste ancora oggi: e l'articolo 138 non garantisce più, di fatto, dal rischio di riforme costituzionali (anche radicali) approvate a colpi di maggioranza. Ma può un paese vivere e crescere se le regole fondamentali della convivenza comune sono di fatto precarie, e cambiano ad ogni cambio di maggioranza? L'erosione della stabilità costituzionale, registrata in Italia negli ultimi anni, ha rappresentato uno degli elementi del clima di insicurezza e di smarrimento che ha attanagliato il paese, uno dei fattori della sua crisi. Mentre la stabilità della Costituzione e la condivisione dei principi costituzionali avevano rappresentato in Italia, per decenni, un fondamentale fattore di identità nazionale, di regolazione pacifica dei conflitti, della stessa ricostruzione del Paese nel dopoguerra.

4. Bene ha fatto dunque l'indagine della Fondazione della Sussidiarietà a porre con chiarezza il problema: dopo i pessimi precedenti del 2001 e del 2006, non bastano infatti generici impegni ad evitare riforme "di parte". Occorre coerentemente rivedere l'articolo 138. Purtroppo, la domanda è formulata in modo non del tutto perspicuo, e ciò rende un po' incerta l'interpretazione delle relative risposte. Leggendole alla luce della diffusa

³ V. V. Onida, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004; e F. Bassanini, *La struttura dei sistemi democratici e l'acquis del costituzionalismo moderno*, in VV.AA., *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di Astrid, Firenze 2004

condanna delle riforme “di parte”, mi pare tuttavia che la maggioranza degli intervistati (60%) ritenga, coerentemente, che le riforme costituzionali dovrebbero richiedere sempre l’approvazione di una maggioranza larga (due terzi dei parlamentari), molti tra essi aggiungendovi inoltre l’eventuale conferma referendaria. Bene: la stessa proposta è enunciata nella prima pagina del programma elettorale dell’Unione, come una priorità assoluta. ma, vinte bene o male le elezioni, l’attuale maggioranza parlamentare sembra dimenticarsene del tutto....

Interessante è anche la larga maggioranza che si esprime a favore di una elaborazione delle riforme istituzionali largamente partecipata dalla società civile e dal sistema delle autonomie territoriali. Un riferimento, forse, a quella ipotesi di Convenzione aperta e pluralistica, che nel corso del 2005 era stata proposta (da Giuliano Amato, da Violante e dal sottoscritto) per sottrarre il confronto sulle riforme necessarie e possibili al “muro contro muro” e al “dialogo tra sordi” tra maggioranza e opposizione, che caratterizzano (negativamente) la versione italiana della competizione politica in una democrazia maggioritaria⁴.

5. Una variegata serie di quesiti fa emergere un largo consenso per una riorganizzazione generale del nostro sistema istituzionale fondata su una più convinta e sistematica applicazione del principio di sussidiarietà, nelle sue due dimensioni, orizzontale e verticale. E’ un dato importante. Innanzitutto perchè smentisce un luogo comune in senso contrario, condiviso da una buona parte del nostro ceto politico.

Mi spiego. Il principio di sussidiarietà (in realtà già incardinato negli articoli 2 e 5 della Carta del 1948)⁵ è stato espressamente sancito come criterio fondamentale per la riorganizzazione del nostro sistema istituzionale da due riforme degli anni novanta: la riforma dell’amministrazione del 1997 (c.d. riforma Bassanini) e la riforma del titolo V del 2001. Si tratta di due riforme ispirate – anche se non senza contraddizioni e incertezze - al modello della democrazia personalista e pluralista, espressione di una concezione più ricca e più articolata della organizzazione sociale di quella propria della vecchia cultura liberalstatalistica, dominante per gran parte del Novecento. Ma queste due riforme sono rimaste in buona parte inattuata: ed è diffusa l’idea che esse abbiano rappresentato il prodotto di una estemporanea forzatura di riformatori avventurosi, approfittando delle emozioni collettive generate dalle vicende di Tangentopoli e dalla crisi della prima Repubblica.

L’indagine prova il contrario. Il consenso diffuso e massiccio per il principio di sussidiarietà e per le sue implicazioni/applicazioni è sempre superiore al 60%. Comprende tanto la sussidiarietà verticale quanto la sussidiarietà orizzontale. E rivela una matura consapevolezza delle sue conseguenze. Si traduce così in un marcato favore per il rafforzamento delle competenze legislative delle Regioni e per politiche regionali basate sulla sussidiarietà orizzontale. Riconosce nel Comune il livello di governo più idoneo e “vocato” alla gestione dei servizi sociali, mentre esprime cautela sul ruolo delle autonomie in materia di promozione dello sviluppo economico. Non ignora che il federalismo fiscale può comportare una competizione tra territori in contrasto con una assoluta uniformità dei livelli delle prestazioni

⁴ V.F. BASSANINI *Le riforme istituzionali nella XV legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2005.

⁵ Mi sia consentito rinviare, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche a F. BASSANINI *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 53/2007.

sociali, ma rivela la convinzione che esso non aggraverebbe gli squilibri Nord-Sud, anzi incentiverebbe lo sviluppo delle aree depresse e garantirebbe una maggiore efficienza e trasparenza del prelievo.

6. Interessanti ma di più difficile interpretazione mi sembrano i risultati del sondaggio in tema di riforma della forma di governo. Ne emerge a prima vista un netto favore per tutte le forme di elezione diretta (del premier, del Senato federale), che farebbe supporre un orientamento favorevole ai modelli della democrazia di mandato e del premierato forte. A ben vedere, sembra tuttavia trattarsi piuttosto della espressione del ben noto *favor* per i meccanismi di diretta partecipazione dei cittadini alla designazione di governanti e amministratori, che non sempre è sintomo di una effettiva preferenza per sistemi istituzionali fortemente personalizzati. Il risultato del referendum del giugno 2006, che ha respinto una riforma ispirata al modello dell'elezione diretta del premier, offre al riguardo una controprova significativa.

In contrasto con il modello della democrazia di investitura e del premierato forte, una maggioranza degli intervistati si pronuncia così contro il trasferimento al premier del potere di scioglimento anticipato delle Camere e difende il potere dei parlamentari di emendare i provvedimenti del Governo.

Altrettanto interessanti, anche se apparentemente contraddittori, i dati che emergono sulle preferenze in tema di sistemi elettorali. Dal quesito generale sui sistemi elettorali sembra emergere un netto favore per i sistemi uninominali maggioritari (48%, più un 18% favorevole a sistemi misti) con una inaspettata prevalenza per i sistemi maggioritari uninominali a doppio turno (38% più una quota del 18% che preferisce sistemi misti). Emerge poi una forte preferenza per le clausole di sbarramento, e per il voto di preferenza per la scelta degli eletti; ma non è chiaro se è stato fatto presente agli intervistati che, ovviamente, questi quesiti valevano esclusivamente in caso di adozione di sistemi proporzionali o misti. Se ne ricava tuttavia una forte avversione per l'eccessiva frammentazione partitica e per la designazione degli eletti da parte dei vertici di partito: dunque un diffuso dissenso nei confronti di alcune scelte-chiave della vigente legge elettorale politica, approvata dalla maggioranza di centrodestra nell'autunno del 2005. E una buona ragione per sottoporre questa legge a una radicale riforma.

Meno netta è la maggioranza a favore di premi di maggioranza alla coalizione più votata. Anche qui non è chiaro se gli intervistati erano consapevoli che la questione si pone solo nell'ambito di sistemi proporzionali o misti.

Forte è infine la preferenza per forme di elezione primaria per la designazione dei candidati. E in quest'ambito per primarie aperte anche ai non iscritti ai partiti. Il dato è importante anche perché suggerisce il ricorso ad uno strumento di partecipazione dei cittadini alla scelta degli eletti che può adattarsi a diversi sistemi elettorali e contribuire a ridurre quel deficit di credibilità e di rappresentatività del ceto politico rappresentativo che rappresenta oggi uno dei problemi più seri della nostra democrazia.