

Seminario sulle riforme istituzionali ed elettorali

promosso dalle Fondazioni Astrid, Basso, Crs, Glocus, Italianieuropei,
Mezzogiorno Europa, Quarta Fase e Sturzo

Roma, 17 giugno 2008

Introduzione ai lavori

(Franco Bassanini)

1. Questo incontro – e il successivo seminario pubblico che vorremmo organizzare per metà luglio – è promosso da otto diversi soggetti, otto centri di ricerca e di riflessione sui problemi del Paese. Può darsi che altri si aggiungano lungo il percorso, di qui a metà luglio. Si tratta – come è noto – di istituzioni diverse tra loro, ciascuna giustamente gelosa della propria storia, delle proprie peculiarità, delle proprie autonome scelte culturali e politiche. Alcune si collocano all'interno dell'area cultural - politica di un partito, altre no. La partecipazione a questa iniziativa comune non prelude alla creazione di alcuna federazione, di alcun coordinamento fra loro.

Ciò dovrebbe bastare per smentire ogni interpretazione della nostra iniziativa che la riconduca al dibattito interno ad uno o ad altro partito. La respingiamo comunque come del tutto infondata e strumentale. Ci interessa il merito della questione di cui vogliamo discutere. Nient'altro. Anche per questo abbiamo voluto far precedere il dibattito pubblico da questo confronto informale, a porte chiuse. Chiediamo che chi ne dovesse parlare all'esterno – se proprio non potesse fare a meno di farlo – lo faccia in questo spirito, dunque senza strumentalizzazioni.

2. La questione che vogliamo discutere è quella dell'ammodernamento delle nostre istituzioni. Pensiamo che sia necessario; che non possa essere ulteriormente rinviato.

Il Paese ha di fronte problemi difficili. E' perfino superfluo ricordarli. La globalizzazione offre straordinarie opportunità ma propone anche inedite sfide. L'emergenza climatica e ambientale, l'avanzare sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi delle società multietniche e multiculturali, la domanda 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, l'emergere di nuove disuguaglianze e nuove povertà pongono problemi che non possono essere risolti senza grandi riforme, coraggiose innovazioni, forti politiche pubbliche: che consentano di rimuovere ostacoli e freni alla crescita, di elevare le conoscenze, le competenze e i saperi, di liberare

energie e risorse, di promuovere i talenti, l'iniziativa individuale e collettiva, la capacità e la voglia di intraprendere, di sperimentare, di competere, di rischiare; ma anche di conciliare competizione, flessibilità, dinamismo e innovazione, con la salvaguardia degli alti livelli di solidarietà e coesione sociale, di tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini, di qualità della vita, di sostenibilità ambientale, di qualità dei servizi sociali, raggiunti nell'Europa occidentale nel secolo scorso, e che vorremmo mantenere, migliorare e progressivamente estendere a tutti.

3. La strada delle riforme necessarie per vincere queste sfide è irta di difficoltà, di resistenze e di ostacoli. Richiede dunque un forte e efficace sistema di *governance*: partiti moderni, aperti alla partecipazione democratica, portatori di visioni lungimiranti e di progetti innovativi; istituzioni capaci di decidere, ma ancor più di attuare le decisioni adottate, di mobilitare intorno ad esse il necessario consenso. Forti perché legittimate e rappresentative; e forti perché capaci di dare risposte ai problemi dei cittadini, di garantire libertà e diritti, di offrire prospettive e speranze ai giovani e alle generazioni future. Per questo facciamo una scelta netta e chiara per le riforme istituzionali.

4. Siamo naturalmente consapevoli dei limiti delle riforme istituzionali. Non sono la panacea di tutti i mali. Non possono sostituire l'iniziativa dei partiti, la loro capacità di autoriformare se stessi e l'assetto del sistema politico nel suo complesso: su questo terreno importanti passi avanti sono stati compiuti nell'ultimo anno.

Le riforme istituzionali non possono parimenti sostituire la capacità di affrontare nel merito i problemi del Paese con adeguate politiche pubbliche. Ma per progettare e attuare politiche pubbliche efficaci occorrono, per l'appunto, istituzioni capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese. Beninteso, esse lo sono veramente, se lo fanno con la partecipazione dei cittadini, se garantiscono adeguati controlli sull'esercizio del potere, se danno a tutti la sicurezza dei propri diritti e libertà; 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.

5. Vogliamo dunque le riforme, l'ammodernamento delle nostre istituzioni. Ma non qualsiasi riforma. Ci sono buone riforme e ci sono

cattive riforme. Lo ha intuito quella larga maggioranza di italiane e di italiani – e noi con loro – che ha respinto nel giugno 2006 il progetto di riforma costituzionale del centrodestra. Non perché non fossero consapevoli della necessità della riforma. Ma perché non sembrò a loro una riforma equilibrata, efficace, ben congegnata.

6. Il contesto europeo, di cui l'Italia è parte non solo per ragioni geografiche, offre a questo proposito una indicazione chiara. Gran parte delle democrazie europee hanno da tempo adottato la forma di governo parlamentare razionalizzata, nel complesso con buoni risultati. E' la forma di governo di tutti i paesi europei che sembrano meglio attrezzati ad affrontare le sfide della globalizzazione, che dimostrano maggiore dinamismo e capacità competitiva, che crescono di più: dalla Gran Bretagna alla Germania, dalla Svezia alla Finlandia, dalla Danimarca alla Spagna, dall'Irlanda all'Olanda. E' la forma di governo scelta all'origine dalla nostra Assemblea Costituente, anche se poi il proposito di rafforzare la stabilità e l'efficacia dei governi, nell'ambito del modello della democrazia parlamentare, enunciato con l'approvazione dell'o.d.g. Perassi, fu realizzato solo parzialmente. E' la forma di governo riproposta dalla bozza Violante (e, prima, dalla Comm. De Mita-Jotti).

7. Quali ragioni vi possono essere per ipotizzare scelte diverse?

Le forme di governo presidenziali di origine americana hanno piena cittadinanza nel catalogo dei sistemi democratici, anche per l'equilibrio che è assicurato dalla rigida separazione dei poteri e dalla separata legittimazione democratica del Presidente e del Parlamento. Ma non hanno mai attecchito nel continente europeo; dove esistono sistemi di partiti assai più strutturati che negli USA: essi produrrebbero situazioni di paralisi decisionale nei frequenti casi di *divided government*, o, viceversa, compressione dell'autonomia del Parlamento e dunque del suo ruolo di bilanciamento nei confronti del Presidente eletto, nei casi di omogeneità politica tra esecutivo e maggioranza parlamentare.

I modelli neoparlamentari ad elezione diretta del premier costituiscono in realtà una mera ipotesi di scuola; non a caso nessuna grande democrazia ha ritenuto utile sperimentarli (a parte la brevissima sperimentazione israeliana, rapidamente conclusa con la constatazione del suo fallimento); e costituzionalisti e politologi ne hanno dimostrata la incompatibilità con i principi strutturali su cui si regge l'equilibrio delle democrazie parlamentari.

La forma di governo semipresidenziale resta una esperienza isolata e sta oggi subendo anche in Francia una complessa e impegnativa opera di revisione e riassetto; da tutti è riconosciuta l'esigenza di "rimetterla in equilibrio", rafforzando significativamente il ruolo e i poteri del Parlamento, e molti la vorrebbero superare: se non vi sono

riusciti, è solo perché i critici del modello semipresidenziale si dividono equamente tra i fautori di una sua conversione al presidenzialismo e quelli di una sua conversione alla democrazia parlamentare. Di più: anche nel modello gollista operano elementi di bilanciamento dei poteri: un apparato amministrativo robusto, coeso e centralizzato, dotato di elevato spirito di corpo e di salda tradizione democratica; e il combinato disposto fra sistema uninominale maggioritario a doppio turno e cumulo dei mandati (di parlamentare e di amministratore locale) che assicura ai parlamentari della maggioranza una discreta autonomia dal partito, dal presidente e dal governo. Ma il primo elemento è difficilmente riproducibile in Italia; e il secondo finisce non di rado per paralizzare l'azione riformatrice del Governo, dunque per vanificare le presunte virtù "decisioniste" del sistema (Sarkozy e Fillon non sono stati fermati tanto dalle proteste delle corporazioni, ma dal sostegno che queste trovano tra i parlamentari della maggioranza!).

8. Ripartire dalla bozza Violante, a nostro avviso, significa innanzitutto fare con chiarezza la scelta della forma di governo parlamentare razionalizzata. Non ripartire di lì per finire in qualunque posto. Ma ripartire di lì per completare e rifinire un percorso. Quello di realizzare in Italia una moderna ed efficiente democrazia parlamentare, facendo tesoro delle migliori esperienze, delle *best practices*, delle più forti e solide democrazie europee: per dare stabilità all'azione del governo, rendere più fluida e rapida l'attività legislativa del Parlamento e potenziarne i poteri di controllo, definire e garantire i diritti dell'opposizione, rafforzare le garanzie costituzionali, superare la crisi di legittimazione e rappresentatività delle nostre istituzioni; e far funzionare bene il nostro sistema (quasi) federale (ma di quest'ultimo problema discuteremo in un'altra occasione; così come in altra sede discuteremo di semplificazione del sistema normativo e di ammodernamento delle amministrazioni, questioni anch'esse cruciali per una democrazia efficiente). Questa è la scelta; questi gli obiettivi che vi proponiamo. Per le riforme istituzionali possibili; le riforme che servono al Paese.

9. Per raggiungere questo obiettivo, l'azione di riforma deve utilizzare contemporaneamente strumenti diversi: la riforma delle norme costituzionali sulla forma di governo; la riforma della legge per le elezioni del Parlamento italiano; la riforma della legge elettorale europea; la revisione dei regolamenti parlamentari e della legislazione di contorno. Sulla prima ci darà ora alcuni elementi di riflessione Leopoldo Elia, sulla seconda Massimo Luciani, sulla terza Cesare Pinelli, sulla quarta Nicola Lupo. Dieci minuti per ciascuno e poi la parola a chi la chiederà.