Le garanzie costituzionali nella democrazia bipolare *(bozza provvisoria)*

nota di Franco Bassanini e Francesco Clementi – 21 luglio 2005

1. Una democrazia è solida se sa risolvere i problemi dei cittadini. Per questo occorrono istituzioni forti, capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese. Ma esse lo sono, se lo fanno con il consenso dei cittadini, se garantiscono adeguati controlli sull'esercizio del potere, se dànno 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. 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.

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. 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. E' nella Costituzione infatti che si definiscono i confini tra ciò che legittimamente può essere deciso dalla maggioranza *pro tempore* e ciò che invece non può essere appannaggio del vincitore perché rientra nell'ambito delle regole del gioco, e dei diritti e delle libertà sottratti all'arbitrio della maggioranza del momento. La dittatura della maggioranza non è compatibile con la democrazia.

In altri termini: nessuno può negare che la maggioranza parlamentare e il governo scelti dagli elettori debbano disporre degli strumenti necessari per governare; ma entro limiti precisi ed invalicabili (e con bilanciamenti e contrappesi efficaci) tali da garantire l'intangibilità dei diritti e delle libertà dei cittadini e la effettività della competizione democratica anche, e in primo luogo, nei confronti delle possibili prevaricazioni della maggioranza.

2. I principi or ora sinteticamente ricordati fanno parte, come è noto, dell' *acquis* consolidato della cultura e dell'esperienza del costituzionalismo democratico moderno; ne rappresentano, anzi, il nucleo essenziale, così come è stato indagato e sviluppato soprattutto dalla sua componente liberaldemocratica, da Montesquieu a Madison, da Tocqueville a Popper. Ne discende, con incontestabile consequenzialità che, nel caso italiano, la priorità di ogni possibile riforma costituzionale è costituita dall'adeguamento delle garanzie costituzionali e democratiche alle trasformazioni della Costituzione formale e materiale già intervenute, dunque dalla definizione e costituzionalizzazione delle regole e

delle garanzie proprie di una moderna democrazia dell'alternanza. A maggior ragione, ciò vale se si intende rafforzare ulteriormente il ruolo del Governo e di chi lo guida.

Non si nega con ciò, com'è chiaro, l'esigenza di maggioranze stabili e coese e di esecutivi forti (ancorché sia invece del tutto lecito dubitare che bastino buone regole costituzionali ed elettorali per conseguire questi due obiettivi). Del resto, il nostro Paese ha già introdotto, nell'ultimo decennio, alcune delle innovazioni utili, sul piano normativo, a rafforzare i governi, nazionali e locali, e la stabilità delle maggioranze. Così, la legge elettorale maggioritaria e le riforme degli anni Novanta hanno già dato agli esecutivi regionali, locali e nazionali poteri e strumenti più forti per governare: ma non hanno introdotto i *checks and balances*, i contrappesi propri delle altre democrazie. Proprio questa carenza ha finito, a livello regionale e locale, col determinare una sofferenza istituzionale (lo svuotamento del ruolo di indirizzo e di controllo delle assemblee elettive, l'eccessiva ingerenza degli esecutivi nella attività normativa) che ha aperto una vera e propria questione democratica; e che ha innescato, per l'inevitabile moto del pendolo, aspirazioni verso il ritorno a non auspicabili modelli assembleari (nei quali il ruolo politico delle assemblee si esercitava nella reiterata rimozione dei titolari degli esecutivi regionali e locali e nella cogestione di amministrazioni e servizi pubblici tra le Giunte e i Consigli).

Si possono dunque introdurre ulteriori innovazioni nel senso del rafforzamento della stabilità e coesione dei governi e delle maggioranze (v. scheda sulla forma di governo - Ist. 3)). Ma non senza affrontare, contestualmente, il problema del rafforzamento delle garanzie democratiche in un sistema maggioritario: i poteri del Parlamento, lo statuto dell'opposizione, il ruolo e i poteri di garanzia del Capo dello Stato, il pluralismo e la libertà dell'informazione, i poteri e l'indipendenza della magistratura e della Corte costituzionale, il ruolo e l'autonomia delle autorità indipendenti, la disciplina dei referendum abrogativi, il procedimento di revisione costituzionale.

3. In tema di adeguamento delle garanzie democratiche e costituzionali, una piattaforma comune tra i partiti e i gruppi parlamentari dell'Unione si ritrova nella c.d. bozza Amato, che alle proposte in materia dedicava ampio spazio. Si tratta di una parte della bozza Amato sulla quale nessuna componente dell'Unione ha successivamente avamzato perplessità e riserve (come viceversa è avvenuto in materia di forma di governo, in particolare sulla questione dello scioglimento delle Camere). In questo documento, per quanto atteneva alle garanzie democratiche, anche sulla base dei disegni di legge già presentati in Parlamento dalle opposizioni (e in particolare del disegno di legge A.S. 1933, sottoscritto dalla grande maggioranza dei senatori dell'Unione), vengono identificati quattro piani di intervento: (a) definire un'area non maggioritaria nella quale far esplicare a pieno le garanzie democratiche dell'ordinamento, valorizzando in tal modo sia la governabilità che la rappresentanza; (b) rafforzare, attraverso la previsione di strumenti, anche all'interno dei regolamenti parlamentari, le garanzie delle opposizioni in Parlamento; (c) favorire la trasparenza della vita politica ed ampliare, nei rapporti tra cittadino, Pubblica Amministrazione e Istituzioni, le garanzie di imparzialità e di buon andamento previste in Costituzione; (d) rafforzare gli istituti di democrazia partecipativa.

4. Vanno considerate in primo luogo le proposte che adeguano il sistema delle garanzie costituzionali all'introduzione del sistema maggioritario. È perfino superfluo ricordare infatti che tutto il sistema delle garanzie è commisurato, nella Carta del 1947, a una struttura della rappresentanza politica configurata secondo il sistema proporzionale, nel

quale maggioranza e minoranze sono rappresentate proporzionalmente ai voti conseguiti dalle loro liste. Al contrario, il sistema maggioritario sovrarappresenta la maggioranza e sottorappresenta le minoranze; cosicché chi vince le elezioni, anche solo col 40-45% dei voti, può di norma ottenere la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari.

Non è sicuramente in contrasto con i principi democratici (come la storia costituzionale delle grandi democrazie dimostra) garantire a chi vince le elezioni una maggioranza sicura per governare; può esserlo se il sistema delle garanzie non viene adeguato, in modo da sottrarre la revisione delle regole alla discrezionalità della maggioranza pro tempore: si tratta innanzitutto di innalzare opportunamente (ammettendo in ogni caso il successivo ricorso al referendum confermativo) le maggioranze necessarie per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, come è previsto in quasi tutte le moderne democrazie maggioritarie (talora anzi con ulteriori aggravamenti a tutela della rigidità delle Costituzioni) ; di fare altrettanto per le modifiche ai regolamenti parlamentari, che fissano le regole del gioco della competizione parlamentare; di elevare (per es. a due terzi dei voti espressi, e , dopo il terzo scrutinio, a tre quinti) la maggioranza necessaria per l'elezione del Presidente della Repubblica, in modo da salvaguardarne, nelle nuove condizioni derivanti dall'introduzione del sistema maggioritario, la natura di garante imparziale della Costituzione e di rappresentante dell'unità nazionale; di elevare (a due terzi o a tre quinti dei voti espressi) la maggioranza necessaria per l'elezione dei presidenti delle Camere, in modo da restaurare per questa via la convenzione costituzionale, affermatasi negli anni Settanta e Ottanta, che prevedeva un'intesa *bipartisan* sulla designazione dei Presidenti delle Assemblee e ne tutelava la natura di garanti imparziali del confronto parlamentare (il paventato rischio di conseguente possibile paralisi delle due Camere, pretestuosamente opposto dalla maggioranza nel corso della discussione del progetto di riforma della parte seconda della Costituzione presentato dal governo Berlusconi, può essere facilmente contrastato prevedendo, a fini di pura...prevenzione di comportamenti ostruzionistici, lo scioglimento di diritto della Camera che non pervenga ad eleggere il suo Presidente entro un termine predeterminato dalla sua prima seduta).

Nel quadro del rafforzamento delle garanzie costituzionale a fronte dell'evoluzione bipolare-maggioritaria del sistema si può inoltre pensare :

- alla introduzione, pur con un filtro, di un ricorso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale in violazione dei diritti fondamentali, sulla falsariga del recurso de amparo e del verfassungsbeschwerde tedesco;
- all'attribuzione alla Corte costituzionale della potestà di decidere, in ultima istanza, sulle controversie relative alla elezione dei membri del Parlamento, nonché sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari e sulle incompatibilità dei membri del Governo.

5. Non minore importanza deve attenersi alle innovazioni necessarie per adeguare le garanzie democratiche alle esigenze di una forma di governo che attribuisca alla maggioranza e al premier poteri più rilevanti che in passato. Occorre dunque tutelare più efficacemente la genuinità e la correttezza dei meccanismi elettorali, e rafforzare gli istituti della partecipazione democratica in correlazione ai nuovi e più forti poteri attribuiti agli eletti. Tra le principali proposte meritano di essere menzionate:

- l' introduzione di una disposizione di principio sulla promozione degli strumenti della democrazia partecipativa, che ne definisca le articolazioni e gli strumenti, tanto

sul versante dell'economia e della società, compresi i luoghi di lavoro, quanto su quello delle istituzioni pubbliche;

- il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare, rafforzando i vincoli regolamentari alla trattazione della relativa proposta di legge in sede parlamentare;
- la «copertura costituzionale» prevista per norme legislative idonee a garantire il diritto all'informazione politica e la correttezza della competizione politico-elettorale ("la legge assicura il pluralismo dell'informazione, vieta le posizioni dominanti nel sistema delle comunicazioni di massa, stabilisce per i partiti e i movimenti politici eque condizioni di accesso ai mezzi di informazione, tutela il diritto dei cittadini ad una informazione politica libera e completa" – A.S. 1933);
- la «copertura costituzionale» prevista per una disciplina delle forme di finanziamento delle campagne elettorali, che ne assicuri la trasparenza; e per una disciplina dei limiti delle spese elettorali, che eviti il rischio di rapporti distorti tra politica e denaro e di gravi alterazioni nelle condizioni di partenza delle competizione elettorali; l'introduzione con legge di una nuova disciplina dei costi e del finanziamento della politica, che valga a contrastare pratiche degenerative;
- la «copertura costituzionale» prevista per l'introduzione in via legislativa di misure atte a prevenire efficacemente l'insorgere di conflitti tra gli interessi privati dei titolari di uffici pubblici e cariche elettive e gli interessi pubblici che essi sono chiamati a tutelare, nonché, ovviamente, la traduzione del principio costituzionale in una adeguata disciplina della materia;
- l'ineleggibilità a uffici pubblici e cariche elettive disposta per coloro che controllano mezzi di comunicazione di massa;
- la revisione della disciplina dei referendum, in modo da potenziarne l'efficacia di contrappeso democratico al potere della maggioranza: per i referendum abrogativi, elevando le firme necessarie per promuoverlo, riducendo il quorum per la validità delle consultazioni referendarie (a un terzo degli iscritti nelle liste elettorali, o a metà più uno del numero di elettori che ha partecipato alla precedente consultazione elettorale generale) e prevedendo meccanismi di verifica preventiva della sua ammissibilità; per i referendum costituzionali, prevedendo distinte votazioni se la legge di revisione costituzionale concerne diversi istituti costituzionali.

6. Un terzo gruppo di garanzie è costituito dalla necessaria cornice costituzionale di uno statuto dell'opposizione parlamentare che dovrà poi trovare la sua più compiuta definizione nella riforma dei regolamenti delle Camere. Ricordo al riguardo, soprattutto: il riconoscimento del diritto dell'opposizione di ottenere la istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta o l'attivazione di una indagine conoscitiva; la legittimazione dell'opposizione a ricorrere alla Corte costituzionale in caso di approvazione di leggi incostituzionali, o, quanto meno, in caso di violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, o sui limiti imposti all'esercizio da parte del Governo di poteri legislativi d'urgenza o di poteri legislativi delegati; la previsione che i regolamenti delle Camere debbano riservare adeguati spazi ai gruppi di opposizione nella formazione degli ordini del giorno e nella organizzazione dei lavori dell'Aula e delle Commissioni e riconoscere ruolo e prerogative dei portavoce dell'opposizione; la attribuzione alla opposizione, sul modello britannico e tedesco, della presidenza delle Commissioni o Giunte parlamentari e degli altri organismi ai quali sono attribuiti essenzialmente compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo o di garanzia.

A fronte della progressiva "migrazione" verso il Governo del potere legislativo in linea di principio attribuito al Parlamento sembra poi opportuno:

- costituzionalizzare i limiti già imposti ai decreti-legge del Governo dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (la loro previsione in Costituzione appare necessaria per imporne il rispetto ai provvedimenti legislativi di urgenza, visto che essi appartengono pur sempre al novero delle fonti primarie);
- introdurre in Costituzione l'obbligo di sottoporre a parere parlamentare gli schemi di decreti legislativi, e la previsione della facoltà dell'opposizione di devolvere all'Aula l'approvazione di tali pareri e dell'obbligo del Governo di motivazione, in caso di emanazione di decreti difformi dai pareri parlamentari;
- introdurre in Costituzione un *advice and consent* del Parlamento sulle nomine governative, ivi comprese quelle nelle società private, strumentali all'esercizio di attività pubbliche.
- attribuire all'opposizione la legittimazione a sottoporre alla Corte costituzionale le questioni relative al rispetto dei limiti imposti all'esercizio dei poteri legislativi delegati al Governo.

L'insieme di queste previsioni, unite alla legittimazione dell'opposizione, potrebbe evidentemente consentire un agevole ricorso allo strumento della delegazione delegata, senza che ciò comporti la sottrazione al Parlamento della sua essenziale funzione di legislatore e all'opposizione dei suoi poteri di controllo.

7. Un ultimo gruppo di innovazioni sembrano infine necessarie al fine di salvaguardare il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni a cui sono affidate, nel sistema maggioritario bipolare, essenziali funzioni di garanzia e di regolazione nei settori che non possono essere sottoposti alla regola del governo della maggioranza: in primo luogo il Presidente della Repubblica, che deve conservare il suo ruolo di "commissario alle crisi" e dunque di garante non solo e non tanto della costituzionalità delle leggi e della legittimità degli atti governativi (garantite dalla Corte costituzionale e dai giudici ordinari, amministrativi e contabili), quanto del corretto funzionamento del sistema costituzionale: conservare dunque il potere di decidere sullo scioglimento delle Camere, su proposta del Primo Ministro e sentiti i Presidenti delle Camere e i rappresentanti dei gruppi parlamentari; acquisire un potere di rinvio delle leggi «rafforzato» dalla previsione che la legge rinviata alle Camere debba essere promulgata solo allorché sia stata riapprovata a maggioranza assoluta; e conservare tutti gli altri poteri di garanzia e di equilibrio oggi attribuitigli dalla Costituzione. Nella stessa logica si pone la proposta di una disposizione costituzionale che garantisca l'indipendenza delle Autorità indipendenti di garanzia, ne regoli le prerogative e i poteri, e disciplini le modalità e le procedure per la scelta dei loro membri, secondo criteri che ne assicurino la competenza e l'imparzialità. E la riconferma della attuale composizione della Corte costituzionale, mantenendo l'attuale equilibrio fra giudici di designazione "tecnica" e giudici di designazione "politica".