

Tavola rotonda su:

Capacità di Governo: una priorità ineludibile
Per una riforma costituzionale condivisa

Roma, Sala Montepaschi, 26 luglio 2007

Relazione di Franco Bassanini

Le riforme necessarie, le riforme possibili

Tre domande e tre risposte. La prima: c'è bisogno di una forte innovazione istituzionale? La risposta è sì. Senza una forte innovazione, una coraggiosa modernizzazione del sistema istituzionale, l'Italia non sarà in grado di affrontare le sfide del duemila.

Dico subito tuttavia che c'è bisogno anche di molte altre cose. Le riforme istituzionali non sono la panacea di tutti i mali: molti errori del passato nascono da questa illusione. C'è altrettanto bisogno di una forte iniziativa di riforma e modernizzazione del sistema politico: e innanzitutto c'è bisogno di costruire il Partito Democratico, da un lato, e il Partito della Libertà dall'altro, cioè i soggetti politici principali del bipolarismo. E c'è bisogno di una forte modernizzazione della macchina amministrativa, con dosi massicce di innovazione; e di una riforma coraggiosa del nostro imberbe sistema federale. E c'è bisogno, ovviamente, di coraggiose riforme di struttura, di normative procompetitive, di innovative politiche pubbliche nel settore economico-sociale. E' vero, tuttavia, che c'è bisogno "anche" di una forte innovazione istituzionale.

L'innovazione istituzionale che serve all'Italia non si esaurisce solo in riforme della Costituzione, intese in senso proprio. Barbera metteva giustamente l'accento sulla importanza sistemica della riforma della legge elettorale. Condivido. Ma occorrerebbe discutere anche della cosiddetta legislazione di contorno (regolamenti parlamentari, legge sul finanziamento dei partiti, legge sulla stampa di partito). La frammentazione delle coalizioni – che è uno dei mali maggiori del nostro sistema politico istituzionale – non dipende per nulla dal sistema costituzionale, dipende molto dal sistema elettorale. Ma neppure una buona legge maggioritaria per le elezioni politiche (in buona parte lo era la Mattarella) servirebbe tuttavia a risolvere il problema, se la frammentazione delle coalizioni continuasse ad essere incentivata dalle

normative di contorno, e dai sistemi elettorali “paralleli” in vigore per il Parlamento europeo, per i consigli regionali e per le istituzioni locali, dalle Province ai quartieri. C'è dunque bisogno di innovazione istituzionale e di innovazione politica, di riforme costituzionali ma anche di riforme legislative.

Seconda domanda: l'esito del *referendum* del giugno 2006 impedisce le riforme costituzionali? La risposta è no, non le impedisce. Non si tratta infatti di un voto interpretabile come contrario a qualunque riforma costituzionale. Deriva tuttavia qualche vincolo dall'esito di quel *referendum*? Secondo me la risposta è sì, forse non in termini strettamente giuridici, ma certamente in senso politico-istituzionale. Il voto referendario del giugno 2006, netto nei suoi risultati, ha confermato i principi, i valori, l'assetto fondamentale della Costituzione del 1948. I particolari, i singoli istituti della Costituzione possono essere rivisti, aggiornati, corretti, ma l'assetto fondamentale della costituzione repubblicana deve essere salvaguardato, almeno nel breve-medio tempo. Le riforme che daranno introdotte dovranno, a mio avviso, essere compatibili, meglio coerenti, con quei principi e quei valori, con quell'impianto fondamentale, tendere a rendere più forte e più efficace la nostra democrazia parlamentare, non a indebolirla.

Che cosa comporta questo vincolo? Come incide sul nocciolo della nostra questione? Se non vogliamo aprire una contraddizione con l'esito di quel *referendum*, e magari rischiare di doverne celebrare un altro, a me pare che ne derivi il vincolo a restare nell'ambito delle forme di governo parlamentari europee. Ma lo spazio per l'innovazione istituzionale resta, cionondimeno, ampio. Le democrazie europee, pur restando (quasi tutte) nel quadro della forma di governo parlamentare, hanno infatti affrontato con soluzioni fortemente innovative e con risultati spesso eccellenti i problemi della stabilità delle maggioranze e della capacità di decisione ed efficacia dei Governi.

Terza domanda: ci sono le condizioni politiche per fare le riforme istituzionali necessarie per rendere più efficace e funzionale la nostra forma di governo (e per far funzionare il nostro sistema federale)? La mia risposta è positiva. Ed è essenzialmente, una risposta in fatto. Ricordo innanzitutto che il programma elettorale dell'Unione, che è il programma di governo dell'attuale maggioranza, contiene nelle sue prime pagine le linee di un significativo complesso di riforme istituzionali. Tra queste vi sono 18 proposte di modifiche di disposizioni costituzionali, alcune tra esse piuttosto impegnative (come la modifica dell'articolo 138 per “mettere in sicurezza” la Costituzione, il rafforzamento delle garanzie costituzionali, un bicameralismo differenziato sul modello tedesco, una serie di correzioni e integrazioni al titolo V, e in specie alla ripartizione fra Stato e Regioni dei poteri legislativi).

Ricordo anche che, di recente, la Commissione affari costituzionali della Camera ha adottato un Testo unificato, nel quale sono comprese diverse delle modifiche costituzionali elencate nel programma dell'Unione. Tra queste una significativa riduzione del numero dei parlamentari e una ben congegnata differenziazione di funzioni fra le due Camere (nella quale solo alla Camera spetta concedere o revocare la

fiducia al Governo, e il Senato concorre con la Camera nella formazione delle leggi che incidono sul sistema delle autonomie o per le quali occorre prevedere procedimenti aggravati a fini di garanzia dei diritti delle minoranze: revisioni costituzionali, legge elettorale e così via).

Per la composizione del Senato, il Testo unificato sceglie la formula dell'elezione mista: 50% in secondo grado dalle istituzioni territoriali e 50% a suffragio universale e diretto. Non è una soluzione peregrina: Livio Paladin, per esempio, la sostenne con forza.

Il testo unificato prevede poi un rafforzamento dell'esecutivo, sulla base del modello che a me è sempre piaciuto chiamare anglo-tedesco. Assai diverse quanto a sistemi elettorali, Germania e Gran Bretagna hanno infatti per il resto forme di governo molto più simili di quanto comunemente si ritiene; in specie dopo che Gordon Brown, nel suo discorso programmatico, e nel recentissimo Green Paper sulla Governance della Gran Bretagna, ha proposto di subordinare alla approvazione della Camera dei Comuni perfino l'esercizio del potere del Premier di "chiedere" alla Regina lo scioglimento della Camera.

Manca tuttavia nel Testo unificato – ha ragione Enrico Manca – la sfiducia costruttiva: è affidata al Premier la nomina e la revoca i Ministri, come in Gran Bretagna e Germania, ci vuole la maggioranza assoluta per approvare una mozione di sfiducia, come in Germania, ma non c'è l'obbligo di indicare nella mozione di sfiducia il nome del nuovo Capo del Governo, che è invece una delle clausole più efficaci previste dalla Legge fondamentale tedesca per stabilizzare il governo del Cancelliere. Penso che sarebbe opportuno introdurre questa clausola anche nel sistema costituzionale italiano.

Per concludere: il rafforzamento dell'Esecutivo può essere realizzato senza abbandonare la forma di governo parlamentare, introducendo nel nostro sistema i meccanismi di stabilizzazione che caratterizzano la collaudata esperienza dei grandi modelli del parlamentarismo razionalizzato europeo, Germania e Gran Bretagna in primis.

Al rafforzamento dell'esecutivo deve accompagnarsi un parallelo rafforzamento delle garanzie costituzionali, tanto più necessario in quanto i sistemi elettorali maggioritari (o proporzionali con premio di maggioranza) hanno di fatto indebolito, talora addirittura vanificato, alcuni dei meccanismi di garanzia delle minoranze previsti dalla nostra Carta costituzionale. Mi riferisco a una riconfigurazione del sistema delle garanzie costituzionali sufficiente a evitare che i diritti, le libertà e le regole democratiche si trovino, nei fatti, alla mercé della maggioranza del momento. Chi vince le elezioni ha diritto di avere tutti i poteri necessari per governare; ma non gli deve essere consentito di appropriarsi delle istituzioni e dei diritti e delle libertà che devono essere garantiti anche alle minoranze. Questa esigenza viene troppo spesso trascurata. A me pare invece ineludibile. Non si può progettare un (ulteriore) rafforzamento dell'Esecutivo, senza un parallelo rafforzamento (adeguamento) del sistema delle garanzie costituzionali.

E' inoltre necessaria, e urgente, una attenta operazione di "manutenzione straordinaria" del Titolo V della Costituzione. Questo tema sembra essere scomparso dal dibattito. Eppure, resta ineludibile la

necessità di fondare la nostra rinnovata forma dello Stato su alcune regole realmente condivise e ben congegnate.

Il Titolo V non è stato, come è noto, il prodotto di un'intesa bipartisan. Ed anche per ciò non è stato poi convintamente applicato dal Governo e dalla maggioranza di centrodestra succeduta nel 2001 alla maggioranza di centrosinistra che l'aveva approvato. E' peraltro convinzione diffusa che vi siano correzioni da apportare, soprattutto al testo dell'articolo 117, concernente la ripartizione delle competenze legislative, ripristinando la competenza statale esclusiva in alcune materie (come energia, grandi infrastrutture, telecomunicazioni) e prevedendo, in forma nitida e esplicita, quella *supremacy clause* che caratterizza tutti gli ordinamenti federali (in quello nordamericano fu introdotta nell'Ottocento per via giurisprudenziale, in quello tedesco è prevista da una espressa disposizione della *Grundgesetz*). Quest'ultima innovazione è, più di ogni altra, importante: consentirebbe di attuare il federalismo asimmetrico o differenziato rivendicato da alcune Regioni del Nord, senza rischi per l'unità e indivisibilità della Repubblica e per l'uguaglianza dei cittadini nell'esercizio dei diritti costituzionali.

Per quanto riguarda la legge elettorale, penso che le priorità siano quelle che ha sottolineato Enrico Manca: la riduzione della frammentazione interna alle coalizioni e la loro stabilità e omogeneità. Il bipolarismo va difeso, purché si traduca, come in tutte le grandi democrazie dell'Occidente, nella alternanza tra coalizioni sufficientemente coese.

Non a caso, nessuna di queste grandi democrazie prevede sistemi elettorali proporzionali con premio di maggioranza. Il premio di maggioranza finisce inevitabilmente per spingere alla costruzione di coalizioni (o di listoni di coalizione) molto disomogenee e frammentate: per vincere occorre imbarcare tutti, ma poi una coalizione dove c'è di tutto e il contrario di tutto non riesce a governare. Finché competono due coalizioni che vanno una da De Gregorio a Turigliatto e l'altra da Rauti a Tabacci, una delle due vince grazie al premio di maggioranza, ma poi incontra difficoltà di tenuta e di coesione che ne riducono fortemente la capacità di governo. Il difetto sta nel premio di maggioranza; che è una soluzione non utilizzata da nessun'altra parte, salvo che in Italia.

Insisto nel pensare che i sistemi in uso nei principali Stati europei, nessuno escluso, siano tutti migliori del nostro. Il sistema britannico presuppone forse un bipartitismo che in Italia non c'è, e che non è facile riprodurre artificialmente. Ma tutti gli altri - e dunque i sistemi elettorali francese, spagnolo e tedesco, per citare solo i prototipi, in un ordine non casuale - appaiono tutti nettamente migliori non solo della legge attuale (la "porcata" di Calderoli e C.), ma anche di quella che uscirebbe da una eventuale approvazione dei quesiti del *referendum*. Il quale, a ben vedere, non risolverebbe alcuno dei problemi maggiori del vigente sistema elettorale. Rischierebbe, al contrario, di rilegittimare politicamente un sistema elettorale che ha bisogno non già dei modesti ritocchi suggeriti dai quesiti referendari, ma di una radicale riscrittura.