

# Le riforme istituzionali nella XVI legislatura: la “proposta delle Fondazioni”<sup>1</sup>

di FRANCO BASSANINI e ROBERTO GUALTIERI

Sul finire della primavera del 2008, quattordici Fondazioni e Centri studi di diverso orientamento politico e culturale (di centrosinistra, di centro, di sinistra, per usare il consueto, ancorché logoro, paradigma descrittivo) hanno deciso di avviare una riflessione comune intorno a una delle più controverse questioni che hanno impegnato il dibattito politico-culturale italiano nell'ultimo trentennio: quella dell'ammodernamento del nostro assetto istituzionale.

Si trattava – secondo l'opinione dei più – di un tentativo coraggioso e generoso, ma destinato al fallimento, come tutti quelli che l'avevano preceduto. Ma, una volta tanto, gli scettici sono stati smentiti: nel giro di poche settimane, il confronto tra i rappresentanti delle quindici fondazioni ha prodotto un documento unitario che, muovendo da una condivisa analisi della evoluzione delle democrazie contemporanee e dei problemi della democrazia italiana, delinea un progetto compiuto di riforma del sistema istituzionale italiano.

Solo sulla forma dello Stato, e dunque sulle correzioni, integrazioni e completamenti della riforma del titolo V per la costruzione di un sistema federale ben congegnato, si convenne di rinviare il confronto ai mesi successivi. Per il resto, il documento delle Fondazioni – come i lettori potranno verificare leggendone il testo integrale, che di séguito pubblichiamo – affronta tutti i nodi cruciali della questione istituzionale e li scioglie con scelte chiare e proposte precise: la supremazia e rigidità della Costituzione e la necessità di metterla “in sicurezza” con un adeguato aggravamento del procedimento di revisione costituzionale; la forma di governo e le ragioni che consigliano di compiere una scelta di fondo per il modello parlamentare razionalizzato, così come si è venuto consolidando e raffinando, negli ultimi tre secoli, nell'esperienza della stragrande maggioranza delle democrazie europee; il rafforzamento dell'esecutivo e del ruolo di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio, bilanciati da un potenziamento dei poteri legislativi e di controllo del Parlamento; l'attribuzione al Governo di strumenti efficaci per l'attuazione del suo programma, necessariamente e contestualmente accompagnati dal rafforzamento delle garanzie costituzionali, del ruolo delle opposizioni e dei

---

<sup>1</sup> E' la prefazione a: ASTRID-FONDAZIONE ITALIANIEUROPEI, *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di Franco BASSANINI e Roberto GUALTIERI, Firenze, Passigli, 2009.

diritti e delle libertà dei cittadini; una riforma della legislazione elettorale che restituisca ai cittadini il potere di scegliere i propri rappresentanti, favorisca la riduzione della frammentazione partitica e la formazione di maggioranze stabili e omogenee, ma contribuisca anche al superamento della crisi di rappresentatività delle istituzioni, assicurando adeguata rappresentanza ai territori e a tutte le grandi famiglie politiche presenti nel Paese.

Insieme al testo integrale del *paper* delle Fondazioni, pubblichiamo in questo volume anche gli atti del seminario tenuto a Roma il 14 luglio 2008 nel corso del quale quel documento è stato esaminato e discusso da un'ampia platea di costituzionalisti, politologi ed esponenti autorevoli di tutti gli orientamenti politici e culturali. Non sono mancate obiezioni e osservazioni critiche; ma nel suo complesso – come il lettore potrà constatare di persona – la proposta delle quattordici Fondazioni ha registrato un apprezzamento e un consenso assai vasti, ben al di là dei confini del pur ampio schieramento politico-culturale al quale esse facevano e fanno riferimento (si veda, per tutti, l'intervento del ministro Calderoli).

Siamo dunque di fronte – ci pare – ad un fatto significativo e importante, per il metodo e per il merito.

Per il metodo, perché la collaborazione di un numero così significativo di istituzioni culturali di diverso orientamento e il dialogo che esse hanno intessuto con la politica costituisce, nel panorama italiano, una assoluta novità. E delinea una modalità di coinvolgimento della società civile e del mondo della cultura nella definizione delle grandi scelte di fondo del nostro paese, che può rivelarsi particolarmente fecondo; e che merita di essere replicato, anche su altre questioni e anche allargando ulteriormente l'arco dei soggetti partecipanti.

Per il merito, perché proprio l'ampiezza della convergenza che si è realizzata intorno al documento testimonia la solidità del suo impianto e delle proposte in esso contenute. E rende plausibile l'ipotesi che possa rappresentare il punto di partenza per una ampia convergenza tra le forze politiche riformatrici, di maggioranza e di opposizione.

\* \* \*

La lunga transizione italiana è stata finora caratterizzata da un singolare intreccio tra conservatorismo e radicalismo istituzionale.

Da un lato, si è manifestato in modo ricorrente un "radicalismo istituzionale" teso ad estremizzare le esigenze riformatrici e a privilegiare unilateralmente l'una o l'altra delle molteplici funzioni ed esigenze alle quali deve far fronte un sistema istituzionale democratico ben congegnato. Si è finito così col proporre modelli del tutto estranei alla storia costituzionale e alla realtà dei sistemi politici italiani ed europei; o con l'ibridare modelli collaudati, alterandone irreparabilmente la coerenza e gli equilibri strutturali (e dunque, non di rado, pregiudicandone la capacità di garantire la democraticità del sistema).

Dall'altro, la giusta opposizione alle proposte radicali e ai pericoli di derive plebiscitarie, populiste o bonapartiste, e la condivisibile convinzione della permanente attualità dei principi e dei valori fondamentali della Carta costituzionale del 1948, sono spesso sfociati nel rifiuto aprioristico di ogni riforma istituzionale; e dunque anche nell'opposizione a riforme coerenti con quei principi e quei valori, anzi addirittura intese a renderne possibile la attuazione.

Gli effetti di questo intreccio sono risultati doppiamente negativi. Da una parte (prolungando fino alla estenuazione quella che, a torto o a ragione, è stata definita la "lunga transizione istituzionale") sono falliti tutti i tentativi di definire e attuare una riforma costituzionale condivisa, mentre le riforme varate unilateralmente sono state respinte dal voto popolare (come la "grande riforma" approvata dal centrodestra nel 2005 e bocciata a larga maggioranza nel referendum del giugno 2006) o sono rimaste in parte inapplicate e in parte abbandonate a sé stesse (come la riforma del titolo V, approvata dal centrosinistra nel 2001). Dall'altra, all'interno dell'involucro costituzionale ispirato al modello parlamentare, si è affermato – nella realtà dell'esperienza istituzionale, *praeter* o forse *contra Constitutionem* – un anomalo "presidenzialismo di fatto", del tutto privo dei contrappesi previsti nei sistemi presidenziali, e dunque dei meccanismi che consentono di annoverarli a pieno titolo tra i sistemi democratici.

La proposta delle Fondazioni e la stragrande maggioranza dei contributi dei giuristi e dei politici contenuti in questo volume rifiutano nettamente entrambi questi atteggiamenti; e delineano un progetto di "riformismo istituzionale" tanto ambizioso quanto realistico, perché saldamente collocato nel solco dell'impianto costituzionale e dei modelli di democrazia tipici dell'esperienza europea. L'ancoraggio all'esperienza delle grandi democrazie europee è stata, peraltro, la scelta iniziale di fondo che ha consentito alle quattordici Fondazioni di definire unanimemente un progetto condiviso, con una rapidità che ha sorpreso gli stessi promotori della iniziativa.

\* \* \*

Il dibattito culturale e politico italiano degli ultimi decenni è stato dominato dall'illusione che le riforme istituzionali potessero essere il rimedio universale ai problemi del Paese. Si è finito così col fare di esse un uso improprio, col caricarle di attese messianiche e di compiti titanici.

Il documento delle Fondazioni invita innanzitutto a recuperare il senso del limite: le riforme istituzionali sono necessarie, ma non possono sostituire l'iniziativa dei partiti, la loro capacità di riformare se stessi; i processi politici possono produrre effetti anche più rilevanti di quelli prodotti dal cambiamento delle regole e degli assetti istituzionali; lo ha dimostrato, del resto, la forte semplificazione del sistema politico verificatasi in Italia, a regole invariate, nel corso del biennio 2007-2008. Le riforme istituzionali non possono parimenti

supplire alla carenza di politiche pubbliche, di strategie, di visioni, di progetti capaci di risolvere i problemi del paese (anche se per progettare e attuare politiche pubbliche efficaci occorrono, ovviamente, istituzioni capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese).

Il documento pone poi con nettezza, e preliminarmente, una questione di metodo e di priorità nelle riforme istituzionali. Le regole del gioco non possono essere definite da un solo giocatore. I diritti, le libertà, gli assetti e gli equilibri costituzionali non possono essere lasciati alla mercé dei vincitori delle elezioni. Occorre dunque ristabilire quella grande conquista del costituzionalismo democratico che è costituita dalla supremazia e dalla stabilità (e dunque dalla rigidità) della Costituzione: è la rigidità della Costituzione che dà a tutti (anche alle minoranze) la sicurezza che i diritti costituzionali e le regole fondamentali non sono modificabili a discrezione della maggioranza, non vengono messi in gioco dalle alterne vicende della competizione politico-elettorale.

Il documento delle Fondazioni ribadisce dunque la necessità di “mettere in sicurezza” la Costituzione, richiedendo per l’approvazione parlamentare di ogni riforma costituzionale, sull’esempio di molte altre grandi democrazie (a partire dagli Stati Uniti d’America e dalla Germania), un voto a maggioranza qualificata (due terzi o tre quinti dei deputati e dei senatori). Questa modifica dell’articolo 138 della Costituzione metterebbe fine alla stagione delle riforme costituzionali imposte a colpi di maggioranza, evitando anche che successivi cambi di maggioranza paralizzino – come è accaduto nel caso della riforma del titolo V – l’attuazione delle riforme non condivise.

\* \* \*

Nel merito, il *paper* affronta innanzitutto il nodo della forma di governo, muovendo dalla consapevolezza della straordinaria difficoltà delle sfide che le democrazie contemporanee devono oggi affrontare. Per vincerle, occorre 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.

Non c’è dunque solo un problema di governabilità, di capacità di decisione. Bisogna affrontare nella sua complessità il problema della crisi di legittimazione, di rappresentatività e di governabilità che da tempo investe il sistema istituzionale e trovare i modi per superarla.

La questione istituzionale non si esaurisce dunque nella adozione di meccanismi elettorali e costituzionali intesi a rafforzare la stabilità e l’efficacia dei governi e la coesione delle maggioranze. Una democrazia più forte e più legittimata passa anche per il potenziamento e l’ammodernamento degli strumenti di partecipazione democratica, per l’adeguamento delle garanzie

costituzionali, per il recupero della rappresentatività e del ruolo del Parlamento e delle altre assemblee elettive, per la definizione di un moderno statuto delle opposizioni, per il completamento di una riforma delle autonomie che dia vita a un federalismo o a un regionalismo ben congegnato e ben funzionante.

\* \* \*

In tema di forma di governo, il *paper* delle Fondazioni opera una netta e argomentata scelta per il modello europeo di governo parlamentare razionalizzato (sull'esempio britannico, tedesco, iberico e scandinavo). Esso scarta dunque, motivatamente, sia il modello presidenziale (estraneo alla tradizione democratica europea e inadatto al suo sistema di partiti) sia quello "neoparlamentare", basato sulla elezione diretta del premier (sperimentato con scarso successo solo in Israele).

Nella linea del celebre ordine del giorno Perassi approvato dalla Assemblea Costituente (ma poi quasi accantonato negli ultimi mesi del '47 in un clima politico contrassegnato dall'inizio della guerra fredda), il *paper* propone dunque un significativo rafforzamento dell'esecutivo e dei poteri del primo ministro, ma anche dei poteri legislativi e di controllo del Parlamento e del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale. Si tratta di un impianto che appare, peraltro, coerente con la riforma del titolo V e con la prospettiva di una sua compiuta attuazione (un tema sul quale le Fondazioni intendono tornare con un'iniziativa di analogo respiro).

Le successive proposte in tema di legislazione elettorale (per il Parlamento nazionale e per il Parlamento europeo), di disciplina dei rapporti tra Parlamento e Governo, di organizzazione dei lavori parlamentari, discendono coerentemente dalla scelta "europea" compiuta per quanto concerne la forma di governo. E rispondono, anch'essi, all'esigenza di affrontare in tutte le sue dimensioni, una crisi che non è solo crisi di governabilità, ma anche di legittimazione e di rappresentatività del sistema politico-istituzionale italiano; e dunque di costruire una democrazia forte ed efficace, capace di decidere, ma anche di implementare le decisioni prese, perché riconosciuta, partecipata, condivisa.

Per questo, il problema della riforma elettorale non è affrontato con i metodi e le logiche di una ingegneria istituzionale tesa alla manipolazione del sistema politico, ma nell'ottica del consolidamento di una moderna democrazia dell'alternanza di tipo europeo.

\* \* \*

Che su una proposta di questo spessore e di questa nettezza si sia manifestato un largo consenso politico (dalla sinistra radicale all'Udc e alla Lega, passando per le varie "anime" del Partito democratico) ci sembra – giova ripeterlo – un fatto significativo e incoraggiante. Un buon auspicio perché finalmente si realizzi quella riforma condivisa delle istituzioni di cui il nostro paese ha assolutamente bisogno per affrontare le sfide inedite del nuovo secolo.

Pubblicando il presente volume, intendiamo contribuire a questo lavoro. Con il testo integrale del *paper* delle Fondazioni e del dibattito tra costituzionalisti e politici che lo ha discusso e largamente condiviso, offriamo uno strumento di riflessione e di approfondimento non solo ai giuristi, ai politologi e agli esperti di questioni istituzionali, ma al mondo politico e all'opinione pubblica. Nella consapevolezza che le istituzioni sono di tutti e che la loro riforma deve vedere un coinvolgimento attivo della società civile ed un rapporto fertile tra il parlamento e i cittadini, che non può essere mediato esclusivamente dai partiti e dai loro canali tradizionali. E nella speranza che finalmente l'Italia chiuda una transizione durata troppo a lungo ed imbocchi la strada di una moderna democrazia europea.

Franco Bassanini e Roberto Gualtieri