

## **Riforme istituzionali: metodo e obiettivi** *(bozza provvisoria)* **nota di Franco Bassanini – 21 luglio 2005**

1. Per attrezzarsi ad affrontare le sfide del XXI secolo, l'Italia ha bisogno di una democrazia più forte, di istituzioni più efficaci, di amministrazioni più moderne. In mancanza delle quali non potranno essere definite, approvate e tanto meno realizzate le impegnative **politiche pubbliche** necessarie per reggere alla competizione globale, vincere la minaccia del terrorismo, riprendere la strada dello sviluppo sostenibile e della crescita civile e sociale, fronteggiare i grandi flussi migratori, garantire i diritti dei cittadini. Anche nell'assetto istituzionale e nel sistema delle amministrazioni pubbliche occorre dunque por mano a **innovazioni coraggiose**. Senza indulgere, tuttavia, all'idea (negli ultimi anni assai diffusa) che le riforme istituzionali siano il **rimedio universale**, la panacea di tutti i mali. Esse sono indispensabili, ma non possono supplire alla carenza di adeguate ed efficaci politiche economiche, industriali, ambientali, sociali.

2. Le Costituzioni democratiche riconoscono e enunciano i principi e i valori condivisi da tutta la comunità nazionale. Rappresentano l'elemento fondamentale di **identità** e di **unità** di una nazione, sottostante la diversità delle culture e delle opinioni politiche. Esse riconoscono e sanciscono, nel loro contenuto essenziale, i fondamentali diritti civili, economici e sociali, che spettano ad ogni persona umana, e gli inderogabili doveri di solidarietà, che da ciascuno devono essere osservati. Definiscono, inoltre, le regole generali della competizione democratica. Le Costituzioni sono, di conseguenza, destinate a **durare nel tempo**. Danno la certezza che la dignità umana e i diritti e le libertà che ne sono strumenti imprescindibili non sono alla mercé delle alterne vicende della competizione politica. Le Costituzioni non sono destinate dunque a cambiare ad ogni cambio di maggioranza, come può accadere per le leggi di settore. La **stabilità** delle Costituzioni serve 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 del vincitore dell'ultima competizione elettorale**. L'erosione della stabilità costituzionale, registrata in Italia negli ultimi anni, rappresenta uno degli elementi del clima generale di insicurezza e di smarrimento che prevale nel paese, ed uno dei fattori della sua crisi. Recuperare il **valore della stabilità costituzionale** (della certezza delle regole, delle libertà e dei diritti) è uno degli obiettivi strategici di un programma politico dell'Unione.

3. In quasi tutte le grandi democrazie si è ritenuto e si ritiene che le leggi di revisione costituzionale debbano essere il prodotto di **larghe intese** fra maggioranza e opposizione. E' una conseguenza coerente della esigenza di stabilità, del ruolo di garanzia dei diritti e delle libertà di tutti che è proprio delle Costituzioni democratiche. Nelle ultime legislature in Italia si è tuttavia proceduto, o tentato di procedere, alla adozione di riforme costituzionali sostenute dalla sola maggioranza. Ma un Paese non può vivere e crescere se le regole fondamentali della convivenza comune sono alla mercé

dei vincitori, e cambiano ad ogni cambio di maggioranza. Occorre oggi in Italia innanzitutto **ristabilire il principio della stabilità o rigidità della Costituzione**. L'attuale formulazione dell'articolo 138 della Costituzione non appare sufficiente a dare questa garanzia. L'attuale testo fu, infatti, pensato e scritto con riferimento a un Parlamento eletto con sistema proporzionale. Oggi, esso non garantisce più, come si è visto, dal rischio di riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza. La prima riforma riguarda dunque l'articolo 138. Come già facemmo nel 1995 (subito dopo l'introduzione della legge elettorale maggioritaria), proponiamo di elevare **a due terzi** la maggioranza necessaria per approvare le leggi di revisione costituzionale (come in Germania, e come negli Stati Uniti, dove peraltro occorre poi anche l'approvazione dei Parlamenti di quattro quinti degli Stati). Proponiamo con ciò di dare all'opposizione di domani e a ogni futura opposizione la certezza che i suoi diritti, che i diritti di ciascuno, non saranno alla mercé della maggioranza.

4. Ma le Costituzioni sono anche **figlie del loro tempo**, in specie nella definizione degli assetti istituzionali e dei meccanismi di funzionamento operativo delle istituzioni. Le grandi trasformazioni di questi anni pongono alle istituzioni problemi nuovi, domande inedite, alle quali è difficile dare risposte adeguate senza forti innovazioni. La modifica del 138 renderà più difficile approvare le riforme necessarie? Si può rispondere che non è stato così in tante altre grandi democrazie (USA, Germania, ecc.), dove da sempre la Costituzione può essere cambiata solo con maggioranze *bypartisan*. E che l'impossibilità di procedere a colpi di maggioranza renderà più facile, non più difficile, cercare una larga intesa sulle riforme realmente necessarie, e dunque sentite da tutti (o quasi) come tali: la necessità di ottenere una maggioranza più larga toglierebbe infatti alle componenti della maggioranza di governo vincitrice delle elezioni l'illusione di potere imporre riforme di parte. E così, per esempio: con la regola dei due terzi, in questa legislatura, si sarebbero approvate le correzioni al titolo V sulle quali in realtà convergeva il 90% dei gruppi parlamentari, perché la Lega non avrebbe potuto pretendere di condizionare l'approvazione di queste correzioni alla contestuale approvazione della devolution...

5. Non c'è contraddizione fra la difesa della Costituzione e della sua stabilità, che appassiona una parte importante dell'elettorato democratico e dei costituzionalisti italiani, e la proposta di significative innovazioni nel sistema istituzionale, che è un elemento importante di ogni programma riformista. Ciò perché le riforme che noi proponiamo non sono in contraddizione, anzi sono **coerenti con i principi e i valori della Costituzione repubblicana del 1947**. Sono innovazioni necessarie ad attuare quei principi, a garantire quei diritti e quelle libertà, nel mutato scenario politico-economico-sociale del XXI secolo. Si tratta dunque di un programma assai diverso, anzi antitetico rispetto al progetto di smantellamento della nostra Costituzione sostenuto in questi anni dal centrodestra.

6. **La prossima legislatura dovrà dunque essere insieme quella del ristabilimento della stabilità e rigidità della Costituzione, garanzia dei diritti e delle libertà di tutti e delle regole democratiche condivise; e quella della chiusura**

della lunga transizione costituzionale, **dell'ammodernamento del nostro sistema istituzionale**, del suo **adeguamento ad una domanda nuova di efficienza e partecipazione democratica**. Per raggiungere questi obiettivi occorre innanzitutto sconfiggere il progetto di demolizione della nostra Costituzione contenuto nel d.d.l. Berlusconi-Bossi: salvo incidenti di percorso, è altamente probabile che questo possa avvenire solo ad opera di un referendum che si terrà nell'autunno del 2006. Subito dopo, dovrebbe essere incardinata la legge di revisione dell'articolo 138. La maggioranza di centrosinistra offrirà così all'opposizione di centrodestra (ma anche ad ogni futura opposizione) la garanzia che non si faranno riforme costituzionali contro di lei e senza di lei. Successivamente, andrebbe avviato il processo di costruzione delle riforme istituzionali necessarie, sulle quali cercare attraverso il confronto democratico le larghe intese indispensabili, quanto meno, per l'approvazione delle riforme che implicano modificazione di norme costituzionali. La **sequenza di queste tre fasi** non è, ovviamente, modificabile senza rilevanti implicazioni politiche.

7. Come e con quali strumenti condurre il lavoro di elaborazione e definizione delle riforme necessarie e costruire su esse la necessaria larga intesa? Se l'asse portante resta quello della Costituzione del 1947, da ammodernare e rinnovare anche in punti significativi, ma da non demolire, sembra innanzitutto necessario chiarire che il prodotto di questo lavoro non starà in un solo organico disegno di revisione costituzionale, ma in una **pluralità di strumenti**, sia pure riconducibili ad un **progetto complessivo** di ammodernamento del nostro sistema istituzionale. Si tratterà di disegni di legge di **revisione costituzionale** (per la correzione e l'integrazione del titolo V, per l'ammodernamento della forma di governo, per la riforma del bicameralismo, per il rafforzamento delle garanzie costituzionali, ecc.), di disegni di legge **ordinari** (per la disciplina dei conflitti di interesse, per la garanzia della indipendenza delle autorità di garanzia, per la riforma del sistema elettorale, per la garanzia del pluralismo dell'informazione, per la disciplina del finanziamento della politica, per la garanzia della imparzialità delle amministrazioni, ecc.), di proposte di revisione dei **regolamenti parlamentari** (per lo statuto dell'opposizione, per contrastare la frammentazione del sistema dei partiti, per potenziare gli strumenti del controllo parlamentare ecc.). Rispetto alla grande riforma vagheggiata (e perseguita) negli anni scorsi, si tratta dunque di un progetto non meno impegnativo, non meno complesso, non meno arduo. Ma molto più coerenti con i principi e i valori di una Costituzione che nei suoi principi e valori è ancora il fondamento della convivenza democratica degli italiani.

8. Quanto agli strumenti, l'ipotesi della convocazione di un'**assemblea costituente** si presta a molte obiezioni. Le assemblee costituenti vengono di norma convocate quando occorre definire e approvare una Costituzione nuova. Per quanto se ne limiti il mandato, essa è infatti un organo costituente. L'Italia non ha bisogno di una Costituzione nuova. L'Assemblea costituente, peraltro, può essere istituita solo con legge costituzionale, che ne delimita e definisce i poteri e determina le modalità di elezione dei suoi membri. Essa non potrebbe, dunque, mettersi al lavoro subito, nei primi mesi della legislatura. Infine, l'istituzione di un'Assemblea Costituente, quando essa non coincide con la Camera politica (come invece avvenne in Italia negli anni 1946-

1948), tende a produrre contrapposizioni e concorrenza fra il Parlamento e quest'organo straordinario in realtà competente per decisioni che sarebbero dovute spettare al Parlamento, a norma dell'articolo 138 Cost. Lo stesso vantaggio in termini di rappresentanza delle minoranze, conseguito con la possibilità di eleggere l'assemblea Costituente con sistema proporzionale, verrebbe fortemente ridimensionato dalla revisione del 138 sopra proposta: a ben vedere, la maggioranza qualificata dei due terzi garantisce le minoranze quanto e forse più della stessa proporzionale.

9. Diversamente va detto dell'ipotesi di convocare una **Convenzione per le riforme istituzionali** sul modello della Convenzione che approvò il primo progetto di Costituzione europea. Il confronto tra maggioranza e opposizione, reso oggi difficile dalla approvazione a colpi di maggioranza della riforma Berlusconi-Bossi e poi dalla battaglia referendaria (e già dalla approvazione del titolo V), potrebbe in tal caso riaprirsi in una sede più neutra e fluida, dove siano rappresentati insieme i gruppi parlamentari, le istituzioni regionali e locali, le organizzazioni della società civile, le parti sociali. La via più semplice, più rapida e più coerente con il modello europeo consiste ovviamente nel prevederne l'istituzione mediante l'approvazione di una semplice risoluzione parlamentare presentata dai capigruppo di maggioranza e di opposizione all'inizio della legislatura (o, meglio, appena dopo il referendum costituzionale). La risoluzione potrebbe definire esattamente la composizione della Convenzione o demandarne la formazione ai Presidenti delle Camere. In questa ipotesi, i poteri della Convenzione sarebbero unicamente di discussione e proposta. Starebbe poi ai gruppi parlamentari raccogliere le proposte e trasformarle in disegni di legge da approvare secondo il procedimento previsto dagli articoli 138, 72 o 64 (a seconda che si tratti di proposte di revisione costituzionale, di modifica della legislazione ordinaria o di modifica dei regolamenti parlamentari). Le Camere conserverebbero dunque inalterati i poteri deliberanti ad esse riconosciuti dalle ricordate disposizioni costituzionali.

10. L'ipotesi della Convenzione è stata proposta anche nella forma di un organismo dotato di **poteri redigenti**. In tal caso, la sua costituzione dovrebbe essere disposta con legge costituzionale, derogando al procedimento previsto dall'articolo 138. Dunque l'avvio dei suoi lavori non sarebbe immediato. Anche la sua composizione dovrebbe essere in tal caso esattamente definita dalla legge costituzionale e – forse – passare per un procedimento elettorale. Si è anche ipotizzato che la definizione finale del testo della Convenzione possa essere in tal caso preceduta da un parere delle Commissioni Affari Costituzionali, reso su un testo approvato dalla Convenzione in prima lettura. Alle Camere spetterebbe poi l'approvazione articolo per articolo e con voto finale, a maggioranza dei due terzi. Potrebbe prevedersi o non la stessa maggioranza anche per il voto finale in seno alla Convenzione. L'ipotesi ha suscitato ampi consensi ma anche forti dissensi. Da una parte, essa sembra rispondere alla tesi – già sopra criticata – di un progetto di riforma comprensiva e organica della parte II della Costituzione, in contrasto con l'ipotesi di un complesso di diverse riforme istituzionali (costituzionali e non) che nel loro insieme producono l'effetto di ammodernamento del nostro sistema istituzionale. Dall'altra, sembra anch'essa offrire il fianco al rischio di bicefalismo, di contrapposizione tra le Camere legislative organi ordinari di revisione costituzionale ai

sensi dell'articolo 138, e la Convenzione organo straordinario a natura quasi commissariale.

\* \* \*

## **APPENDICE**

*La scheda che precede, come tutte le altre, è stata il prodotto di un lavoro collegiale, largamente condiviso dai componenti il gruppo dell'Area Istituzioni e pubblica amministrazione. A conclusioni non dissimili è tuttavia pervenuto – sulla base di una argomentazione propria e autonoma – Massimo Villone. Il suo contributo merita di essere di séguito riportato, come una sorta di concurring opinion.*

### **Riforme istituzionali: tre questioni preliminari**

#### ***1.1. Che farà Berlusconi?***

Definire la proposta di programma del centrosinistra per la riforma costituzionale presuppone un'ipotesi sul comportamento di Berlusconi e del centrodestra. Supponiamo anzitutto che il voto si abbia regolarmente nel 2006. La pressione della lega verso la riforma rimarrà immutata, e così la capacità di ricatto sulla maggioranza. Del resto, la stessa maggioranza ha già nel suo complesso investito troppo sulla riforma per poter fare una inversione a 180 gradi. Né, come è noto, la riforma è più tecnicamente modificabile. È probabile, dunque, allo stato, che il centrodestra riprenderà l'iter della riforma dopo la sospensione estiva, intrecciandolo con la legge finanziaria, al doppio fine di diluirne l'impatto con l'attenzione data a temi economici decisivi, e per assicurarsi – in ragione dei tempi inevitabili – lo svolgimento del test referendario dopo le elezioni, minimizzando i rischi politici di un voto comunque incerto.

Ciò comporta che si arriverà alla campagna elettorale con la riforma approvata. E questo solo fatto basterà a farne uno dei temi centrali di quella campagna. Dati i fallimentari risultati del suo governo, Berlusconi dovrà in qualche modo strutturare la sua campagna di comunicazione nella chiave degli ostacoli che hanno impedito risultati maggiori: la congiuntura economica internazionale, l'Europa e l'euro di Prodi, la Costituzione. La riforma approvata sarà probabilmente presentata come uno degli strumenti della modernizzazione del paese e del superamento di quelle lungaggini, trappole istituzionali e vischiosità di sistema cui saranno primariamente imputate le mancanze nell'azione di governo. Con ciò ottenendo anche l'effetto collaterale positivo di oscurare il tema devolution, che sappiamo essere largamente sgradito all'opinione pubblica in ogni parte del paese.

Dunque l'attacco alla Costituzione vigente nella chiave della modernizzazione necessaria sarà probabilmente uno dei motivi di fondo della campagna elettorale per Berlusconi e il centrodestra.

#### ***1.2 – Una proposta per il centrosinistra?***

La probabile strategia del centrodestra in campagna elettorale può indurre alla conclusione che il centrosinistra debba portare nella contesa una propria proposta di riforma costituzionale, da contrapporre a quella che nel frattempo sarà stata definitivamente approvata, e si troverà in attesa del voto referendario.

Va però considerato, a tale proposito, che uno dei punti di più grave contrasto nel confronto politico-parlamentare, e certamente quello che ha generato le maggiori rigidità, è stato dato dal fatto che l'iniziativa del centrodestra ha assunto le caratteristiche di una proposta della maggioranza, sostenuta in aula dal governo, e motivata politicamente con l'inclusione nel programma elettorale. È proprio in questo la premessa della forzatura operata con l'approvazione da parte della sola maggioranza di governo, e in un contrasto radicale con le opposizioni.

Per il centrosinistra, portare in campagna elettorale una propria proposta, da contrapporre a quella approvata prima della fine della legislatura dal centrodestra, significherebbe porre in campo una nuova ipotesi di costituzione destinata comunque ad essere approvata con i soli voti di maggioranza. Tutte le critiche e le obiezioni mosse alla proposta Berlusconi, imposta al parlamento senza possibilità di discussione e scandita dai vertici di maggioranza, potrebbero – rovesciate – essere portate alla proposta del centrosinistra. E se invece si andasse ad un processo di effettiva condivisione con quella che – si spera – sarà l’opposizione di centrodestra, allora la proposta avanzata agli elettori dovrebbe inevitabilmente essere in più o meno ampia misura disattesa. A meno che non fosse già in partenza così vicina a quella del centrodestra da non poter utilmente reggere una contrapposizione da campagna elettorale, e da indebolire anche la prospettiva del successivo referendum.

Dunque, se il centrosinistra porterà come oggetto di programma elettorale una proposta di propria costituzione sarà indebolita, e non rafforzata, la prospettiva di dare al paese una costituzione effettivamente condivisa e sostenuta da ampio consenso. Il paese non ha bisogno di una costituzione di destra, di sinistra o di centro. Ha bisogno di una costituzione che abbia sostegni ampi e trasversali, nel contesto di oggi. La via utile non è certamente quella di presentarne una in campagna elettorale.

### ***1.3 - La proposta di moratoria.***

Gli argomenti svolti consentono di concludere che la proposta primaria è una sola: in sintesi, una moratoria costituzionale., attraverso l’approvazione di una sola modifica dell’art. 138 con l’elevazione del quorum minimo necessario per l’approvazione della legge di revisione costituzionale ai 2/3 dei componenti (beninteso, nell’ipotesi che il referendum abbia nel frattempo chiuso definitivamente con un voto popolare negativo l’iter della proposta del centrodestra).

L’elevazione del quorum, pur non dando in regime di maggioritario l’assoluta certezza che non vi possa essere modifica della Costituzione per decisione della sola maggioranza di governo, offre in tal senso una ragionevole garanzia. E soprattutto, in un contesto avviato verso un –faticoso – bipolarismo, indica che il consenso per la riforma della Costituzione deve vedere la confluenza sostanziale di entrambi i poli. Poiché nessun polo potrebbe da solo approvare la riforma, e poiché la tendenza bipolare garantisce che ciascun polo tenderebbe a coagularsi in tutto o in larga parte su una ipotesi di riforma condivisa, la previsione dei due terzi non tende a garantire solo un consenso un po’ più ampio della maggioranza assoluta, ma in realtà sollecita un contesto favorevole a una confluenza ancora più ampia.

La moratoria è dunque lo scelta che maggiormente favorisce il formarsi di uno spirito costituente, inteso come propensione ad ampie intese, e sottrazione alla logica della stretta maggioranza di governo. Con l’effetto collaterale positivo che, se le ampie intese non si realizzassero, rimarrebbe in campo la Costituzione vigente, che è indubbiamente un’ottima Costituzione, sufficientemente flessibile da non ostacolare ampie evoluzioni del sistema politico-istituzionale. Da questo punto di vista, la moratoria è la soluzione più vicina sostanzialmente anche al sentire diffuso che la Costituzione non ha bisogno di modifiche radicali, ma al più di aggiornamenti.

Alla moratoria non può, invece, utilmente accompagnarsi la proposta di un’assemblea costituente o di revisione costituzionale. L’utilità di questa proposta si vede nella convinzione che separare il luogo istituzionale della dialettica maggioranza-opposizioni da quello del confronto sulla Costituzione agevoli il percorso per la riforma, sottraendo questa alle dinamiche politiche tipicamente parlamentari e agevolando il formarsi di un consenso non identificato e limitato alla maggioranza di governo. Un argomento a sostegno talvolta si trova nel fatto che l’assemblea sarebbe eletta col proporzionale e non col maggioritario, favorendo dunque una rappresentatività maggiore, e comunque diversa, rispetto alla sede parlamentare.

Anzitutto, ad un’assemblea costituente in senso proprio va opposto che non è in alcun caso la scelta appropriata se si pensa a interventi che non vadano oltre la dimensione di limature o

aggiustamenti della Costituzione vigente. Ma, in ogni caso, è in sé la premessa su cui si fonda la ipotesi di un'assemblea, comunque configurata, che si mostra infondata. Un effetto a compartimenti stagni non si realizza nell'ambito di un sistema politico. È più probabile che nell'assemblea - costituente o di revisione - si riprodurrebbe sostanzialmente lo stesso spettro di forze politiche presente nella sede parlamentare. La logica di coalizione e di maggioranza sarebbe traspota dall'una all'altra sede, senza soluzione di continuità. Ad esempio, se nella legislatura in corso avessimo avuto un'assemblea costituente o di revisione comunque configurata, è del tutto probabile che il ricatto della Lega sulla devolution si sarebbe realizzato lo stesso, e sarebbe stato traspreso tal quale in quella assemblea. Parallelamente, la violazione di eventuali accordi di coalizione avrebbe pesato sul governo, pur estraneo all'assemblea.

Se, d'altra parte, un equilibrio politico diverso nell'assemblea costituente o di revisione rispetto al parlamento dovuto al sistema elettorale conducesse a risultati non accettabili e non accettati dalla maggioranza al governo, questo sarebbe un elemento di debolezza, e non di forza. In ogni caso, non si potrebbe certo pensare di fondare lo spirito costituente in una marginale differenza dovuta alla modalità di elezione dei componenti dell'assemblea.

Lo spirito costituente non è questione di metodo. È un dato della politica. Per questo, pur potendosi dubitare dell'effettiva portata, meno suscettibile di obiezioni è la proposta di un modello convenzionale. La convenzione può essere un'ipotesi interessante, se configurata come sede di dibattito esclusivamente politico volta a costruire, in tale dibattito, il dato concreto di uno spirito costituente e di una disponibilità alla condivisione.

L'ipotesi della convenzione incontra, nella sostanza, critiche analoghe a quelle volte all'assemblea costituente. Ma la natura puramente istruttoria e di sede di dibattito, al di fuori delle procedure formali della revisione costituzionale, la rende più aderente alle esigenze, senza la volontà di inventare scorciatoie alla lunga insostenibili rispetto alle domande reali della politica (*Massimo Villone*).