

Le riforme istituzionali nella XVI legislatura¹

di Franco Bassanini

1. Condivido le preoccupazioni e i rilievi esposti da Valerio Onida. Il rischio di controriforme suscettibili di sconvolgere irrimediabilmente gli equilibri democratici della nostra Costituzione e delle nostre istituzioni è molto alto.

Ma dell'intervento di Onida (spero e credo con il suo consenso) vorrei dare una interpretazione non conservatrice. La fermezza nel difendere i principi, i valori e i delicati equilibri democratici della nostra Costituzione non è incompatibile con un progetto di coraggiosa modernizzazione del nostro sistema istituzionale e del nostro sistema amministrativo. Anche tatticamente, il rifiuto di riforme ragionevoli ed equilibrate può indebolire, non rafforzare la difesa della Costituzione.

Cruciale è dunque la definizione di un progetto di riforme coerente con i principi, i valori, il programma della Costituzione.

2. Penso a un progetto di riforme, non ad una unica "grande" riforma. Di una grande riforma che riscriva da capo la nostra Costituzione non ha bisogno. Occorre restare fedeli al metodo delle riforme puntuali, peraltro l'unico previsto dal Costituente. Con emendamenti puntuali la Costituzione più longeva del mondo, quella americana, si è molto evoluta nel tempo, adattandosi a cambiamenti epocali.

Penso anche che l'accento vada posto più sulle riforme "istituzionali" e amministrative che sulle revisioni costituzionali. Per la Costituzione basta qualche ritocco e qualche integrazione.

Penso che occorra ribadire che le riforme costituzionali richiedono larga condivisione e larghe intese. Ritengo un errore limitare la richiesta di una maggiore rigidità costituzionale (maggioranza qualificata di 2/3 o 3/5, più referendum confermativo) alle sole modifiche della prima parte della Costituzione. Tra la prima e la seconda parte vi sono connessioni e sinergie non di rado inscindibili. La garanzia dei diritti e delle libertà – cuore della prima parte – non può prescindere dalle tutele della indipendenza della magistratura e della libertà del Parlamento nella formazione delle leggi contenute nella seconda parte (e senza delle quali le riserve di legge risulterebbero vane).

¹ E' il testo rivisto e corretto dell'intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante

Valga ancora l'esempio della Costituzione USA, la cui rigidità è molto maggiore di quella che noi invano chiediamo per la Costituzione italiana: ma la rigidità non ha impedito riforme profonde (ma condivise).

3. Se le riforme debbono essere frutto di larga condivisione, quando concernono la Costituzione formale (ed anche la Costituzione materiale), occorre che maggioranza e opposizione siano aperti al confronto, al dialogo e alla comprensione delle buone ragioni della parte avversa. Una cosa è la fermezza nel difendere principi e diritti inviolabili, un'altra il rifiuto di considerare le esigenze di riforma e modernizzazione del nostro sistema istituzionale.

La polemica in corso sulla modifica degli articoli 41 e 118 (o 117?) della Costituzione ne offre un buon esempio: Non è ancora esattamente chiaro quali saranno le proposte del Governo, in tema di libertà di impresa. E' certamente vero che – nonostante manchi in Costituzione un esplicito riferimento al mercato e alla libertà di impresa (ma c'è ormai alla concorrenza, grazie alla riforma del titolo V) - la flessibilità delle disposizioni degli artt. 41 e seguenti e l'integrazione europea hanno largamente colmato quella lacuna: una ricerca di Astrid in corso di pubblicazione, coordinata da Treu e Pinelli, lo dimostra in modo convincente. Lo stesso Tremonti ha peraltro più volte teorizzato le virtù del modello della economia sociale di mercato ritrovandone il fondamento nel combinato disposto dei tre commi dell'articolo 41. Sottolineo che oggi – se le notizie di stampa sono esatte – Tremonti non propone, peraltro, di modificare quei tre commi, ma di integrarli con un esplicito riferimento alla libertà di impresa e al mercato.

Avanzo l'ipotesi – ovviamente da verificare – che la proposta non abbia dunque l'intento di scardinare i principi dell'economia sociale di mercato, né di indebolire la tutela di fondamentali interessi generali (e diritti dei cittadini) come quelli tutelati dall'articolo 41, ma di offrire un fondamento costituzionale alle azioni di riduzione e contenimento dell'eccesso di costi da regolazione e carichi burocratici che oggi appesantiscono le attività delle imprese, delle famiglie e delle stesse amministrazioni pubbliche. L'esigenza di una better regulation (e dunque di una massiccia opera di deregolazione, burocratizzazione, semplificazione amministrativa) è da tempo un impegno bipartisan. Ha visto accelerazioni (spesso bipartisan) ma anche arresti e perfino ritorni all'indietro (altrettanto bipartisan). Dargli un fondamento costituzionale non è di per sé un'idea sbagliata, anche se ovviamente non sostituisce un lavoro di fine tuning legislativo che resta in gran parte da fare.

Non peregrina è anche l'idea di introdurre nel titolo V (118 o, forse meglio 117) qualche correzione che valga ad evitare che l'articolazione multilivello del potere legislativo e regolamentare si traduca da una parte in un appesantimento dei carichi regolativi e burocratici, dall'altra in intollerabili dilatazioni dei tempi e appesantimento dei costi per la decisione, localizzazione e realizzazione di infrastrutture e impianti di interesse nazionale o addirittura internazionale (cioè aventi esternalità chiaramente

ultraregionali). Anche in tal caso, una proposta di modifica costituzionale è stata avanzata da un recentissimo paper di Astrid che ha ottenuto consensi bipartisan.

4. Prioritaria, ancorché difficile, pare anche a me la riforma elettorale. La crisi della rappresentanza politica, ricordata da Azzariti, è reale; delegittima e indebolisce le istituzioni democratiche. Non riguarda solo l'Italia. Ma in Italia è aggravata da una inqualificabile legge elettorale.

Una buona riforma elettorale non sarebbe certo sufficiente a risolvere il problema della crisi della rappresentanza politica. Occorrono riforme radicali sul terreno dell'etica civile, del sistema dei valori, della cultura politica, del tessuto sociale, del sistema dei partiti. La fondazione del Partito democratico e del Partito del Popolo della libertà sembrarono rappresentare un contributo in questo senso: qualche anno dopo, questa convinzione pare un po' meno solida.

In ogni caso, una radicale riforma elettorale è necessaria. Nessun sistema democratico può prescindere dal ruolo di un Parlamento libero, rappresentativo, riconosciuto dagli elettori. Un Parlamento di nominati non lo è.

Prioritario è dunque disporre di una legge elettorale che consenta ai cittadini di scegliere i loro rappresentanti e a questi ultimi di rappresentare effettivamente il territorio e le comunità territoriali. Che dunque riannodi le fila del rapporto fondamentali dei sistemi democratici rappresentativi, che è il rapporto fra gli elettori e gli eletti, non fra gli eletti e il Capo del governo o il Capo dell'opposizione che li hanno nominati.

Diversi sistemi elettorali consentono di raggiungere questo risultato in modo accettabile. Il collegio uninominale favorisce certamente un rapporto diretto fra elettori e candidati e poi tra elettori ed eletto. Ma i sistemi elettorali a collegio uninominale sono parecchi. Dunque auspicare il ritorno al collegio uninominale non è ancora una scelta chiara.

Io penso che occorrerebbe pronunciarsi con chiarezza per il sistema uninominale maggioritario a doppio turno, in uso oggi in Francia. Il sistema uninominale maggioritario a turno unico (first past the post), oggi in uso in Gran Bretagna si adatta male a sistemi multipartitici (e infatti è da tempo all'ordine del giorno una sua correzione anche nel dibattito politico inglese): spinge a coalizioni omnibus, buone per vincere, ma non sufficientemente coese per governare.

Il sistema maggioritario uninominale a doppio turno potrebbe essere corretto con una piccola correzione proporzionale, per garantire il diritto di tribuna alle forze politiche non tanto rappresentative da raggiungere il secondo turno (modello Vedel). Una variante italiana di questo modello potrebbe essere un ritorno alla legge Mattarella, ma con l'attribuzione dei seggi della quota maggioritaria con il doppio turno, e con l'abolizione dello scorporo (i risultati non sarebbero diversi da quelli del modello Vedel, perché solo una frazione della quota proporzionale finirebbe ai partiti minori).

Se mancassero le condizioni politiche per una riforma maggioritaria sul modello francese, credo che bisognerebbe verificare la possibilità di costruire una maggioranza

sul modello tedesco. E' un sistema fondamentale proporzionale, ma attraverso l'assegnazione di metà dei seggi sulla base di collegi uninominali maggioritari a turno unico dà agli elettori la possibilità di scegliere il deputato del territorio, e attraverso la clausola di sbarramento produce una ragionevole semplificazione del sistema politico.

Quanto al referendum abrogativo della legge vigente, un anno fa, in un seminario di Astrid al quale molti dei presenti parteciparono, ne furono discussi l'ammissibilità e gli effetti. Tra i costituzionalisti intervenuti, molti (dodici) si pronunciarono per l'ammissibilità e per la reviviscenza della legge Mattarella, soprattutto se il quesito fosse costruito in modo da sottoporre ad abrogazione le disposizioni che dispongono la sostituzione delle nuove norme a quelle previgenti; ma altrettanti si pronunciarono in senso contrario, soprattutto sulla base dei precedenti giurisprudenziali della Corte. Più sicura sarebbe l'ammissibilità di un referendum che proponesse la sola abrogazione dei premi di maggioranza (per la Camera e per il Senato): certo, in caso di esito positivo, ne risulterebbe una legge puramente proporzionale; ma non sarebbe difficile tuttavia dare al referendum un significato essenzialmente politico, nel senso della rimozione degli ostacoli e delle resistenze che oggi si frappongono, soprattutto sul versante del centro-destra, alla apertura di un confronto aperto sulla riforma della vigente legge elettorale nazionale.

Va infine ricordato che nessun sistema elettorale può funzionare correttamente senza una legge sui partiti e sulla democrazia di partito. I paesi che ne prescindono sono di solito in grado di sostituirla con solide convenzioni e consuetudini politico-costituzionali, che in Italia mancano (basti pensare alla penosa vicenda delle liste civetta di cui si sono avvalsi entrambe le coalizioni principali, pur essendo evidente la loro incompatibilità sostanziale con una corretta applicazione del sistema elettorale allora vigente). Della necessità di una legge sulla democrazia di partito, non invasiva ma essenziale, si sono convinti ormai anche coloro che un tempo erano più diffidenti: penso alla bella relazione del compianto Leopoldo Elia al convegno di Firenze dello scorso anno.

5. Sulla forma di Stato, penso che costituirebbe un gravissimo errore farsi prendere dalla nostalgia del passato. I passi già fatti in direzione di un sistema di governance pluralistica multilivello, ispirata al principio di sussidiarietà, sono troppo rilevanti per consentire un indolore ritorno all'indietro; e sono troppo recenti per evitare a chi volesse farlo il marchio della volubilità e della instabilità politica.

Non si può del resto dimenticare: a) che tutti gli Stati democratici di grandi dimensioni territoriali hanno ormai adottato un sistema istituzionale pluralistico multilivello (spesso definendolo esplicitamente come federale – USA, Germania, Spagna, Brasile, India, Canada, Australia – ma talora no: Francia, UK); b) che le moderne società complesse richiedono governance multilivello pena l'ingolfamento delle domande sociali al centro del sistema; c) che l'esperienza del centralismo statale in Italia non ha dato in passato risultati soddisfacenti; d) che la scelta del pluralismo istituzionale, ancorché a

lungo inattuata, risale in realtà già alla Costituzione del 1948; non è dunque una invenzione estemporanea, generata dalla contingente necessità di far argine alla Lega.

Ma i sistemi federali sono molti e molto diversi fra loro. Alcuni funzionano bene, altri no. Noi abbiamo bisogno di un sistema federale ben congegnato e ben temperato, adatto alla realtà del nostro Paese. Quello attuale non lo è (o non lo è ancora). Che cosa fare per averlo?

Il nuovo titolo V abbisogna: a) di alcuni ritocchi, b) di alcune importanti integrazioni e completamenti, e c) di due importanti provvedimenti di attuazione. Senza dei quali il federalismo può produrre più danni che benefici.

I ritocchi concernono la ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni (articolo 117): alcune competenze concorrenti sono inevitabili e si trovano – in diversa forma – in tutti gli Stati federali; ma quelle del terzo comma del 117 sono troppe; occorre riportare alla competenza piena del legislatore statale le grandi infrastrutture, la produzione e il trasporto dell'energia, le telecomunicazioni e l'ordinamento delle professioni, lasciando alla competenza piena delle Regioni le infrastrutture locali e gli impianti energetici minori; e occorre soprattutto introdurre quella clausola di supremazia che contraddistingue bene o male tutti i sistemi federali (e li distingue dalle confederazioni di Stati).

Ma la clausola di supremazia rischierebbe di diventare un grimaldello del centralismo se non venisse attivata prevedendo la partecipazione (e la garanzia) di un Senato federale in grado di rappresentare le comunità territoriali e assicurarne la partecipazione alla elaborazione delle scelte della Repubblica. La riforma del bicameralismo è la principale integrazione di cui il titolo V abbisogna per dar vita a un federalismo ben temperato.

Quanto ai provvedimenti di attuazione, la Carta delle autonomie e il federalismo fiscale ne sono i pilastri fondamentali. Da una parte per ridisegnare e semplificare l'architettura del sistema istituzionale e razionalizzare la ripartizione dei compiti e dei poteri, dall'altra per adeguare la distribuzione delle risorse alle funzioni e ai compiti e introdurre rigorosi criteri di autonomia e responsabilità nella gestione delle risorse, a partire dalla loro provvista.

Continuo a pensare che la legge delega sul federalismo fiscale costituisca una buona base di partenza, coerente con un insieme di disposizioni costituzionali, quelle contenute nell'articolo 119, che sono state e sono condivise da un largo schieramento bipartisan. Correttamente e rigorosamente attuate, le norme della legge delega consentiranno di dare ad ogni istituzione regionale e locale risorse commisurate alle funzioni e ai compiti ad essa attribuiti, valutati sulla base di costi e fabbisogni standard accettabili e parametrati, dal lato delle entrate, a livelli di evasione fiscale medi. Sono parametri che non discriminano i territori svantaggiati, ma premiano e premieranno – dunque incentiveranno – l'efficienza nella gestione dei servizi e nella lotta all'evasione fiscale.

Applicare correttamente questi criteri, in specie in una fase di nuova crisi fiscale dello Stato, è impresa straordinariamente difficile. Le probabilità di non riuscirci è molto

alta.. Non sarebbe facile, in questa disgraziata ma non improbabile ipotesi, inventare soluzioni subordinate.

6. Le riforme istituzionali concernenti la forma di governo trovano una buona base nella relazione di minoranza del centrosinistra sul progetto di riforma costituzionale del 2004-2005 (quella presentata al Senato da me, da Nicola Mancino e da Massimo Villone, e quella presentata alla Camera da Gianclaudio Bressa ed altri). Un ragionevole rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio (affidandogli il compito di proporre al Capo dello Stato non solo la nomina ma anche la revoca dei ministri e di proporgli lo scioglimento delle Camere) sarebbe coerente con la convinzione che occorra rendere più coerente l'originaria ispirazione non assemblearista del nostro modello parlamentare (delineata dall'ordine del giorno Perassi, ma poi sostanzialmente accantonata dalla tacita intesa "difensiva" intervenuta fra De Gasperi e Togliatti dopo la rottura politica dell'estate 1947).

Occorre tuttavia riaffermare con chiarezza che un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo e del capo dell'esecutivo non può non essere accompagnato da un potenziamento dei poteri legislativi e di controllo del Parlamento e da un rafforzamento dell'intero sistema delle garanzie costituzionali. Si può dimostrare senza difficoltà che già oggi, nella attuale costituzione materiale, il nostro presidente del Consiglio gode, sotto molti profili, di poteri assai più ampi di quelli attribuiti a tutti i capi del governo delle democrazie parlamentari (e per molti versi, anche rispetto a quelli attribuiti ai Presidenti di Repubbliche presidenziali). Basti pensare al combinato disposto tra illimitata facoltà di porre la questione di fiducia sulle leggi, potere di riformulare i testi legislativi nella forma di maxiemendamenti, potere di emanare decreti-legge omnibus, potere di provocare le condizioni per lo scioglimento anticipato delle Camere, grazie alla possibilità di "nominare" i parlamentari del maggior partito della maggioranza o di escluderli dalle liste elettorali.

Una limitazione dei casi di ricorso al voto di fiducia, una adeguata disciplina della omogeneità dei testi dei disegni di legge, dei decreti-legge e degli emendamenti, un rafforzamento dei poteri ispettivi e di controllo parlamentare e dei relativi strumenti sembrano necessari per ridare alla forma di governo parlamentare il necessario equilibrio, insieme a una legge elettorale che restituisca ai cittadini la scelta degli eletti e insieme alla legittimazione a ricorrere alla Corte costituzionale in ultima istanza, in caso di contestazioni sui risultati delle elezioni o di controversie sulla applicazione dei regolamenti delle Camere.

Quanto al sistema delle garanzie, il bipolarismo italiano richiede un rafforzamento, non un indebolimento del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle Camere: esso sarebbe favorito dalla loro elezione a maggioranza qualificata. Il bipolarismo italiano richiede anche un potenziamento dei poteri e dell'indipendenza della Corte costituzionale e un'esplicita "copertura costituzionale" dell'indipendenza delle Autorità di regolazione e garanzia.

All'opposto di Barbera, non credo che l'abuso delle ordinanze di emergenza e dei regimi di eccezione (protezione civile), valga a dimostrare la necessità di dare maggiori poteri all'esecutivo. Al contrario, le recenti vicende di cronaca dimostrano che l'abuso delle deroghe e dei poteri eccezionali apre la strada alla corruzione e alla abnorme dilatazione di spese pubbliche sovente non controllate e comunque non trasparenti; e costituisce un alibi o un pretesto per non affrontare il problema vero, che è quello dell'ammodernamento e del buon funzionamento quotidiano delle nostre istituzioni e delle nostre amministrazioni pubbliche.

14 giugno 2010.