

Massimo D'Alema

Le riforme istituzionali, la proposta delle Fondazioni, il modello tedesco*

III Sessione – Le posizioni dei leader politici

Voglio innanzitutto ringraziare i presidenti emeriti della Corte costituzionale, i numerosi e autorevoli giuristi costituzionalisti e gli esponenti del mondo della cultura e della società civile che hanno animato la discussione di oggi che è stata così intensa e impegnativa. Un grazie anche ai numerosissimi cittadini che con interesse e grande pazienza l'hanno seguita sin qui. Alla base di questo convegno vi è un documento che è il frutto di un lavoro serio e impegnativo condotto, sotto l'egida di diverse fondazioni e istituzioni culturali, da molti dei protagonisti del dibattito odierno. Non si tratta quindi di riflessioni estemporanee ma di un lavoro serio e approfondito di analisi e di proposta. Ringrazio infine gli amici esponenti politici, rappresentanti di maggioranza e opposizione che hanno partecipato al confronto conclusivo.

Innanzitutto questa iniziativa ha avuto il significato di riaprire un confronto approfondito e di merito sul tema delle riforme elettorali e costituzionali. Era ed è necessario andare oltre un dibattito pubblico inconcludente ed equivoco che è apparso incentrato intorno al tema se vi debba essere o no dialogo. Con il rischio che chi risponde sì si espone alla possibilità di essere considerato un fautore dell'“inciucio”. E chi risponde no appare una persona settaria insensibile alle esigenze del rinnovamento del nostro stato democratico. Un confronto di questo tipo non ha alcun significato. È chiaro infatti che il confronto e il dialogo sono la condizione stessa della democrazia. Il problema è se vi siano le condizioni politiche per fare scaturire dal confronto, come sarebbe necessario, scelte coraggiose, innovative e condivise: e ciò naturalmente dipende dal merito delle questioni e delle proposte che vengono in campo. Non spettava a questo convegno valutare le condizioni politiche; questo spetta ai partiti e al Parlamento. Certamente peserà anche il quadro generale dei rapporti tra maggioranza e opposizione. Il nostro obiettivo era quello di riprendere un confronto sulla sostanza delle riforme necessarie; per fare emergere anche gli elementi di dissenso, valutarli con serietà e misurare se vi sono le condizioni per

* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali - Tavola rotonda: “Le posizioni dei leader politici”*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, tenuto a Roma il 14 luglio 2008. Il documento di base del Seminario, al quale l'intervento fa riferimento, si trova in Astrid Rassegna n. 75 del 14 luglio 2008.

definire compromessi ragionevoli e di alto profilo. Ma, soprattutto, il nostro obiettivo era quello di portare il confronto sulla materia elettorale e costituzionale in modo aperto al di fuori di un dialogo strettamente racchiuso nel mondo politico e dei partiti. Si tratta infatti di una materia così importante per il funzionamento della democrazia che non può che essere affrontata chiamando a contribuire il mondo della cultura e tutta quella parte della società italiana che voglia fare sentire la propria opinione. Bisogna cioè allargare l'orizzonte di un dibattito sulle istituzioni che per molti anni è stato condizionato dalla esigenza prioritaria di favorire una democrazia di tipo bipolare o dell'alternanza, trascurando, invece, i temi più complessi della qualità della democrazia e della effettiva capacità delle istituzioni di rappresentare in modo efficace e aperto il Paese nella sua complessità e molteplicità di bisogni e di istanze sociali. Certamente l'esigenza dell'alternanza e del ricambio delle classi dirigenti era ed è fondamentale, ma, oramai dopo un quindicennio, è venuto anche il momento di una valutazione seria sia sulle acquisizioni positive che sui limiti di una fase ormai lunga di riformismo elettorale e costituzionale. Insomma se alla metà degli anni '90 il problema italiano era quello di impiantare il bipolarismo, oggi il bipolarismo c'è e dobbiamo forse domandarci se è un buon bipolarismo. L'alternanza dei governi e delle classi dirigenti è un risultato acquisito. Si sono succeduti rapidamente al governo persino gli eredi del Movimento sociale e del Partito comunista, cosa che in una democrazia che è rimasta ferma per un cinquantennio basandosi sulla esclusione di queste forze – sia pure in forme diverse – sarebbe apparso inimmaginabile. Ora si tratta di vedere se questo bipolarismo ha dato frutti positivi per il paese. Se ha favorito un buon funzionamento dei governi, non soltanto dal punto di vista della loro stabilità. La stabilità è certamente un fatto positivo, ma un sistema ingessato al punto di garantire la inamovibilità di cattivi governi non è certamente un sistema istituzionale utile a risolvere i problemi del nostro paese. Si esalta molto la necessità di una democrazia che decide ma qualche volta viene alla mente quella famosa strip dei Peanuts in cui si vede Snoopy dichiarare solennemente dall'alto della sua cuccia "Oggi ho preso 101 decisioni" e poi, dopo un attimo di pausa, nella vignetta accanto aggiungere sconsolato "Tutte sbagliate". Insomma si tratta di cominciare a valutare che cosa è accaduto in Italia in questi 15 anni di democrazia maggioritaria, senza sottovalutare il valore positivo del ricambio che è stato garantito delle classi dirigenti e, nello stesso tempo, approfondendo i rischi e i limiti di questo sistema. Io non sono tra quanti ritengono che la democrazia è in pericolo, ma certamente il grado di conflittualità che ha portato con sé questo tipo di bipolarismo ha prodotto una rigidità che non ha certo favorito il processo delle riforme. Il paese in questi 15 anni non ha realizzato grandi riforme, che per loro natura richiedono un grado ampio di convergenza e politiche di lunga durata. Il paese è cresciuto molto poco dal punto di vista economico, pochissimo dal punto di vista della sua capacità competitiva e si sono drammaticamente aggravate le diseguaglianze sociali. Insomma se dobbiamo giudicare i risultati e la qualità dei governi che si sono succeduti, credo che ci si debba interrogare seriamente su un bipolarismo che se ha garantito l'alternanza tra destra e sinistra nei governi non ha certamente favorito una alta qualità nel governo del paese. In definitiva, è piuttosto la qualità dei governi e la loro capacità di affrontare i problemi reali ciò che conta per i cittadini, che non l'alternarsi del ceto politico.

Ciò è dipeso, a mio parere, anche dal modo confuso e caotico in cui il sistema è stato trasformato, non essendo mai stato possibile realizzare una grande riforma organica

condivisa in grado di definire un nuovo equilibrio armonico di poteri e di responsabilità. Ciò che si è determinato è una sorta di presidenzialismo di fatto che si è affermato nel contesto di un regime parlamentare di cui sono rimaste inalterate le regole costituzionali fondamentali. Il cittadino va alle elezioni nella convinzione di eleggere direttamente il capo del governo, anche perché nel frattempo ha il potere di eleggere direttamente il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della regione. Ma per il governo nazionale non è così, perché noi viviamo in un regime di governi parlamentari e nulla è rischioso come il divario tra la percezione dell'opinione pubblica e la realtà dell'assetto costituzionale, tra le aspettative suscitate da un premier che si presume eletto direttamente e i poteri reali di cui egli dispone in rapporto con maggioranze parlamentari che sono state spesso frantumate e litigiose. Questa sorta di presidenzialismo di fatto e senza regole ha determinato un crescente squilibrio nel rapporto fra i poteri dello stato. Non ho nulla in linea di principio contro il presidenzialismo. Ma è chiaro che l'elezione diretta del capo dell'esecutivo richiede un sistema di controlli e di contrappesi e, in particolare, assemblee parlamentari autorevoli e indipendenti. In Italia non è così, né a livello delle regioni, dove l'elezione contestuale fa sì che la maggioranza consiliare sia una conseguenza della elezione del presidente, il che riduce l'autorevolezza dei consigli e contribuisce a svuotarli di poteri reali; né a livello nazionale, dove poi con la legge Calderoli i parlamentari vengono direttamente nominati dai capi e privati così in gran parte della loro autorevolezza e della loro autonomia. Credo si debba sottolineare che l'indebolimento delle assemblee elettive e della loro capacità di rappresentare la complessità del paese e la riduzione della competizione politica a confronto e scontro fra pochissime persone contribuiscano a quella crescente separazione fra paese e istituzioni che avvertiamo tutti come un problema drammatico.

Dobbiamo quindi prendere le mosse da un giudizio sull'esperienza di questi 15 anni sia per gli aspetti più problematici che ho sottolineato, sia per i dati positivi a partire dal fatto che il bipolarismo è oramai una realtà non più soltanto per l'effetto delle leggi elettorali, ma per il formarsi di una cultura politica bipolare diffusa in una più larga opinione pubblica. Anche per questo non credo affatto che una legge elettorale di tipo proporzionale che si ispiri al modello tedesco porterebbe ad un ritorno alla cosiddetta Prima repubblica e cioè alla inabilità dei governi e al trasformismo parlamentare. Non solo perché quella legge elettorale prevede con la soglia di sbarramento un robusto argine alla frammentazione e non solo perché con il cancellierato e la sfiducia costruttiva si introdurrebbe un forte sostegno alla stabilità dei governi; ma anche e soprattutto perché instabilità e trasformismo non sono più accettati dalla grande maggioranza dell'opinione pubblica, dalla coscienza del paese. La tendenza a scegliere tra due grandi proposte politiche, tra centrodestra e centrosinistra è ormai entrata a far parte della cultura politica degli italiani. Il problema che ci troviamo di fronte è – ripeto – un altro. Come si riforma e si promuove un bipolarismo che dia al paese governi efficaci e che si accompagni ad una ricostruzione del sistema politico democratico come condizione fondamentale per ricucire il rapporto fra cittadini e istituzioni. Un grande paese si governa anche attraverso partiti che siano in grado di interpretarne i bisogni, di garantire una coesione della società. Di promuovere uno scambio tra istituzioni e società civile. La logica di un bipolarismo fondato su coalizioni elettorali forzose che si creano attorno ad un leader non ha aiutato sin qui il sorgere di grandi partiti. Vi è stata una positiva inversione di tendenza nelle ultime elezioni

politiche; ma è tutt'altro che chiaro se questa tendenza riuscirà a consolidarsi. Comunque la legge elettorale vigente contiene il rischio di un ritorno alla frammentazione ed è fortemente distorsiva e limitativa dei poteri reali dei cittadini, persino del diritto di decidere da chi vogliono essere rappresentati. È stato promosso un referendum per cambiare la legge elettorale. Non demonizzo questa iniziativa che nasce dalla esigenza giusta di cambiare una legge inaccettabile; tuttavia se il referendum dovesse vincere non vi sarebbe una soluzione positiva del problema che abbiamo di fronte. Attribuendo l'intero premio di maggioranza al partito o alla lista che raccoglie più voti – anziché alla coalizione – si creerebbe infatti una situazione rischiosa. Da una parte potrebbe accadere che un singolo partito, magari intorno al 30% dei voti, ottenga la maggioranza assoluta dei seggi con un effetto distorsivo del principio di rappresentanza del tutto abnorme. Dall'altra parte, per evitare questo rischio, si potrebbe andare verso il formarsi di listoni elettorali pluripartitici con gli stessi effetti negativi delle coalizioni; anzi persino peggio. Proviamo ad immaginare la competizione fra due candidati alla testa di due listoni in cui gli eletti sarebbero nell'ordine di indicazione dei rispettivi capi. Ho qualche difficoltà ad immaginare che un sistema di questo tipo sia appropriato in una moderna democrazia europea. Insomma il referendum, che pure muove da esigenze giuste, non risolve il problema di dare al paese una legge elettorale efficace e compatibile con i caratteri di una grande democrazia. Sono convinto che abbiamo bisogno di un sistema nel quale le forze politiche siano messe in condizione di presentarsi agli elettori con il proprio profilo programmatico, politico, ideale e culturale. Un sistema con la soglia al 5% lascia in campo 5, al massimo 6 partiti che rappresentano l'articolazione reale delle principali componenti politiche della società italiana. E fra questi due grandi partiti: da una parte il Popolo della libertà e dall'altra parte il Partito democratico, che sarebbero in campo come i grandi competitori per il governo del paese. Come nei principali paesi europei il leader del partito che ha più voti potrebbe normalmente diventare il capo del governo senza bisogno di fingere di eleggerlo direttamente con il nome sulla scheda. Insomma si potrebbe uscire dalla emergenza di un bipolarismo forzoso e plebiscitario ed entrare nelle normalità di una democrazia di tipo europeo. Ho trovato curiosa l'obiezione di chi sostiene che il sistema tedesco non è compatibile con la logica di partiti in cui il leader è candidato a governare. È proprio la Germania il paese nel quale i leader dei principali partiti sono candidati alla Cancelleria e quel tipo di sistema proporzionale non ha mai impedito esattamente questo esito e cioè che alla guida del governo sono andati i leader dei maggiori partiti sulla base del risultato elettorale. Penso che ormai anche in Italia non vi sia bisogno di prescrizioni né di obblighi per fare ciò che negli altri paesi avviene normalmente. Così come ritengo che le coalizioni di governo che si formerebbero su base programmatica dopo le elezioni e che sarebbero rafforzate dalla regola della sfiducia costruttiva diventerebbero sostanzialmente governi di legislatura, salvo casi eccezionali nei quali può accadere che una maggioranza vada in crisi. E in questi casi, a mio giudizio, si potrebbe anche prevedere costituzionalmente il ricorso alle elezioni politiche entro un anno.

La mia opinione è quindi che l'impianto complessivo della riforma costituzionale ed elettorale potrebbe ispirarsi al modello tedesco sia pure con quegli adeguamenti di cui si è già cominciato a discutere nel corso della precedente legislatura. Non a caso il documento delle Fondazioni fa riferimento alla bozza di proposta elaborata dal presidente Enzo Bianco in materia elettorale e alle proposte elaborate dal presidente Luciano Violante in materia

costituzionale, che rappresentavano una base ragionevole di riforma adeguata alle necessità del nostro paese. È fondamentale non ripetere l'errore che si fece considerando la riforma elettorale come una scorciatoia per cambiare il sistema istituzionale senza misurarsi con l'esigenza di una incisiva riforma della seconda parte della Costituzione. È evidente infatti che il superamento del bicameralismo perfetto, il rafforzamento dei poteri del governo a fronte di un parlamento semplificato e più autorevole, sono condizioni essenziali per un sistema istituzionale in grado di corrispondere alle necessità del paese. Anche se contemporaneamente rimane fondamentale continuare ad operare per semplificare e modernizzare i procedimenti della pubblica amministrazione da cui molto spesso dipende la lentezza nella realizzazione di ciò che le istituzioni decidono.

In definitiva ciò che con il documento delle fondazioni abbiamo voluto delineare è una riforma complessiva in grado di avviare il paese verso un bipolarismo normale basato su istituzioni democratiche più solide e su partiti di tipo europeo. L'effetto di questa riforma sarebbe innanzitutto quello di accrescere il potere dei cittadini, di uscire da una condizione anomala nella quale la formazione del Parlamento, sia per quanto attiene la scelta delle persone e dei parlamentari, sia per quanto attiene la scelta dei partiti che sono ammessi a farne parte, è nelle mani di una ristrettissima oligarchia. Una situazione a mio giudizio francamente e difficilmente sostenibile. Onestamente non credo che chi vuole uscire da questa visione distorta e forzata della democrazia dell'alternanza voglia riportare indietro il paese. Sarebbe un dibattito fin troppo facile quello che si vorrebbe impostare fra pretesi innovatori e presunti conservatori. Abbiamo sentito dire troppo spesso: "noi vogliamo andare avanti e non tornare indietro" senza che si capisca con chiarezza dove si vuole andare.

Non mi sembra possibile descrivere il complesso delle riforme profondamente e incisivamente innovative che vengono qui prospettate come una sorta di Vandea rispetto ad una prospettiva giacobina che appare piuttosto indeterminata e inquietante. I giacobini non ebbero una lunga fortuna in Francia e i tentativi di trapiantarne l'esperienza nel nostro paese ebbero sempre un esito disastroso e tragico. D'altro canto i 15 anni che abbiamo alle spalle dimostrano che quel "presidenzialismo di fatto" segnato da un eccesso di personalizzazione, da un rischio plebiscitario e dallo svuotamento dei partiti è stato un terreno assai più favorevole alla destra populista che non al centrosinistra. Ma al di là dei vantaggi o degli svantaggi delle parti politiche, credo che si debba guardare all'interesse fondamentale del paese ad avere un sistema istituzionale e dei partiti normale dopo 15 anni di una troppo lunga transizione. Si obietta che il proporzionale alla tedesca può portare al formarsi della grande coalizione. Ma proprio l'esperienza tedesca dimostra che la grande coalizione è stata piuttosto una eccezione nel corso di una lunga storia politica caratterizzata dalla logica dell'alternanza al governo tra conservatori e progressisti. Il fatto che possa accadere in circostanze straordinarie, quando un paese ha di fronte a sé problemi molto gravi e le grandi forze politiche si trovano tra di loro in un sostanziale equilibrio, che per un periodo limitato vi sia una collaborazione tra i maggiori partiti, non mi pare una prospettiva spaventosa. Anzi credo che rappresenti una possibilità ragionevole in un paese normale. Insomma in determinate condizioni anche le grandi coalizioni fanno parte della fisiologia di una democrazia bipolare che non sia attraversata da contrapposizioni virulente e ideologiche. A destra c'è chi dice che grazie alla legge Calderoli

basta un voto in più per avere la maggioranza in parlamento. Ma noi che ne avevamo avuti 24mila di più, per due anni ci siamo sentiti dire che avevamo quasi fatto un colpo di stato. Si è parlato giustamente nel passato della necessità di un bipolarismo mite e le riforme che proponiamo vanno esattamente in questa direzione. Anche se ovviamente non tutto può essere affidato alle regole e molto dipende dall'affermarsi di una nuova cultura politica.

Vorrei infine riprendere il cenno che il documento fa alla necessità di una riflessione sul complesso dei sistemi elettorali e istituzionali cui abbiamo dato vita con le riforme di questi 15 anni. Indubbiamente si è creato un insieme confuso e contraddittorio di norme che agiscono in modo contraddittorio e schizofrenico sul sistema politico. Abbiamo il "presidenzialismo" e un sistema maggioritario di coalizione con l'elezione diretta del sindaco a livello comunale. Una legge che pur concentrando visibilità e poteri nella figura del sindaco incoraggia intorno a lui il massimo della frantumazione politica. A livello regionale c'è un sistema analogo ma senza il doppio turno. E a nessuno sfugge che il doppio turno cambia profondamente la morfologia del sistema e il meccanismo di formazione della maggioranza. Il turno unico infatti rafforza il potere di ricatto dei piccoli partiti e più facilmente produce maggioranze spurie. A tutto questo si aggiunga che, a seconda dei diversi livelli elettorali, esistono o no, in modo esplicito o implicito, soglie di sbarramento che sollecitano accorpamenti o frammentazione. Insomma nel complesso si tratta di una situazione caotica che solleciterebbe una revisione coraggiosa tale da creare una certa coerenza dei sistemi elettorali ed anche – a mio giudizio – un certo rafforzamento del ruolo di controllo e di indirizzo delle assemblee elettive rispetto al peso dei vertici istituzionali. Questa riflessione mi sembra importante nel momento in cui si dà molta enfasi alla riforma federalista dello stato che dovrebbe conoscere con il federalismo fiscale un fondamentale passo in avanti. Non credo che si possa continuare nella discussione troppo spesso superficiale e propagandistica sul federalismo. Di ciò siamo stati in parte anche noi responsabili nel passato. Ma oggi mi pare essenziale approfondire molto seriamente - e vorrei sottolineare conti alla mano – il tema del rapporto tra riforma federale e coesione del paese, considerato che in Italia coesistono le regioni più ricche e quelle più povere di tutta l'Unione europea. Si tratta anche di tornare a riflettere su quale federalismo possa esservi in un paese nel quale non esiste certo la tradizione delle ragioni-stato mentre assai forte è il ruolo dei municipi ed il rapporto tra l'istituzione comunale e i cittadini. È importante che le fondazioni che hanno dato avvio a questo convegno abbiano deciso di lavorare insieme anche sul tema del federalismo perché davvero non vi è soltanto in questa materia una esigenza di confronto da tra maggioranza e opposizione, ma quella di una discussione che coinvolga il mondo della cultura e la società civile perché si tratta di cambiamenti che investono il tema della cittadinanza. L'esperienza di questi anni non pare che indichi nel federalismo un processo che aiuti la riduzione della pressione fiscale, né la riduzione del peso della burocrazia né dei costi dell'amministrazione. Tra il 2001 e il 2005 la spesa corrente della pubblica amministrazione è cresciuta del 2,5% e l'aumento della pressione fiscale e parafiscale ad opera delle regioni e degli enti locali è stato assai rilevante. Anche perché il taglio brutale dei trasferimenti ha spinto gli amministratori a dovere scegliere tra riduzione dei servizi per i cittadini o aumento della contribuzione. Insomma siamo di fronte a sfide molto complesse che toccano aspetti fondamentali della convivenza perché il diritto alla salute, il diritto all'istruzione, il diritto alla sicurezza fanno

parte di un patto di cittadinanza che lega ogni singolo cittadino allo stato italiano, sia i cittadini nati nel sud che i cittadini nati nel nord.

Anche dal punto di vista del federalismo – di un federalismo equilibrato e solidale – il sistema tedesco appare quello più ragionevolmente compatibile; certamente assai di più rispetto al sistema elettorale attuale. Anzitutto perché incardina la selezione dei parlamentari nel territorio attraverso il collegio uninominale e poi perché favorisce il rafforzamento di grandi partiti. Nel sistema tedesco il peso dei “Laender” è stato certamente bilanciato dall’esistenza dei grandi partiti organizzati che hanno rappresentato un forte elemento di coesione nel paese. A ciò si aggiunga il ruolo fondamentale che dovrebbe essere esercitato da un “senato delle autonomie”, una sorta di Bundesrat italiano che dovrebbe nascere da una necessaria riforma dell’attuale sistema bicamerale.

Non sappiamo se il dialogo di cui si parla sulle riforme costituzionali ed elettorali potrà effettivamente svilupparsi né se finalmente sarà possibile un confronto che muova da una visione di insieme dei problemi istituzionali e che quindi sia in grado di promuovere un cambiamento armonico e non caotico delle regole della nostra democrazia. Questo certamente non dipende dalle fondazioni culturali, ma dalle forze politiche e parlamentari. Con il nostro lavoro abbiamo voluto mettere a fuoco i problemi reali che si pongono, fare emergere anche le diversità, ricercare e indicare le convergenze possibili. Personalmente guardo in modo preoccupato all’evoluzione del confronto politico. Il modo in cui si è avviato il lavoro parlamentare di questa legislatura, fra strappi regolamentari, abusi nell’uso dei decreti e del voto di fiducia e scontro sui problemi della giustizia ha poco a che fare con gli auspici di una legislatura costituente e con l’elogio di un nuovo possibile dialogo che ha avuto in verità una durata molto breve. Credo quindi che debba tornare a pesare una consapevolezza che vorrei fosse comune: che senza coraggiose e condivise riforme non si uscirà da un bipolarismo confuso e conflittuale che alla fine rischierebbe di spingere le forze in campo verso “una comune rovina”, nel senso cioè del crearsi di una frattura con il paese, con le sue attese, con i suoi drammatici problemi. Molto dipenderà dalla maggioranza e da chi nella maggioranza è più consapevole dell’esigenza non rinviabile delle riforme. Dall’altra parte è fondamentale che l’opposizione non si faccia risucchiare in un atteggiamento puramente negativo e protestatario. Sembra a me che con questo convegno abbiamo dato un contributo a mettere in campo soluzioni possibili al di là delle proposte di bandiera di ciascuna forza politica. Lo abbiamo fatto con il contributo fondamentale del pensiero giuridico e del costituzionalismo democratico perchè riforme di grande portata come quelle necessarie non possono essere terreno esclusivo per il mondo politico, spesso prigioniero di logiche di convenienza e talora incapace di spingere lo sguardo al di là delle prossime scadenze elettorali. Le grandi riforme vanno pensate per un tempo medio e lungo e non per il prossimo appuntamento politico. Spero che questo invito a ragionare in modo aperto e a guardare con serietà agli interessi di fondo del nostro paese e al futuro dell’Italia rappresenti il risultato più significativo di questa giornata così intensa e così ricca di idee e di proposte.