

Dentro la Riforma costituzionale

Cinque domande al prof. Franco Bassanini

di Franco Bassanini e Angelo D'Addesio

Questa riforma, a suo parere, rende la Costituzione maggiormente “a misura del cittadino” sia sul piano normativo che sul piano procedurale e favorisce la semplificazione legislativa di cui si parla?

La riforma ha innanzitutto l'obiettivo di ammodernare il sistema delle istituzioni democratiche italiane, sciogliendo alcuni nodi critici che ne rendono macchinoso, lento e poco efficiente il funzionamento.

Alcuni di questi nodi critici risalgono all'epoca della Assemblea Costituente, come diversi autorevoli costituenti ammisero subito. Altri nascono dai rilevanti cambiamenti intervenuti nello scenario economico e sociale da quell'epoca ad oggi. Allora, fenomeni come globalizzazione, rivoluzione digitale, terrorismo globale, cambiamento climatico, migrazioni di massa dall'Africa e dal Medio Oriente verso il Continente europeo, erano del tutto sconosciuti. Oggi rappresentano sfide e problemi che le istituzioni democratiche devono affrontare. Le loro dimensioni e la loro complessità rendono spesso impossibile una soluzione a livello nazionale, per un Paese di medie dimensioni come l'Italia. Vanno risolte attraverso organizzazioni internazionali o europee, le uniche in grado di imporre e far rispettare regole agli attori dell'economia e della finanza globali: banche e industrie multinazionali, agenzie di rating, fondi di investimento, shadow banks, ecc.

Ma nelle organizzazioni internazionali e europee solo governi stabili e autorevoli possono far valere gli interessi nazionali italiani. Se un primo ministro, un ministro degli esteri, un ministro dell'economia cambiano in media ogni anno, come è successo in Italia dalla guerra ad oggi, non riusciranno a farsi ascoltare e neppure a intrecciare

quei rapporti di familiarità, fiducia, dialogo diretto con i rappresentanti dei governi degli altri Paesi che negli organi internazionali contano molto. Vi è qui una prima ragione della riforma costituzionale: eliminare una assoluta anomalia italiana, la dipendenza del Governo dalla fiducia di due Camere, che possono esprimere due maggioranze diverse, e quindi possono rendere impossibile la formazione di un governo stabile e autorevole, sostenuto da una maggioranza coesa. Oltre l'Italia, solo la Bosnia-Erzegovina (per ragioni legate alla guerra etnico-religiosa che l'ha devastata) ha questa forma di bicameralismo paritario. La riforma risolve il problema affidando il potere di dare e ritirare la fiducia al Governo alla sola Camera dei Deputati, come avviene in tutte le altre Repubbliche parlamentari del mondo (come Gran Bretagna, Germania, Francia e Spagna). Governi più stabili sostenuti da maggioranze coese potranno più facilmente durare per l'intera legislatura, che è la condizione per fare quelle riforme strutturali che richiedono tempo per la loro definizione e soprattutto per la loro attuazione, e che danno risultati solo nel medio periodo.

Ma il bicameralismo paritario rende anche lenta e macchinosa la formazione delle leggi, occorrendo oggi l'accordo delle due Camere fino all'ultima virgola sullo stesso testo legislativo. La riforma accelera e semplifica la formazione delle leggi: resteranno bicamerali solo le leggi per le quali esigenze di garanzia prevalgono sulla necessità di decisioni rapide, come le leggi costituzionali ed elettorali ed alcune altre specifiche leggi elencate esattamente nel nuovo articolo 70. Negli altri casi, la legge sarà deliberata dalla sola Camera, a meno che nei dieci giorni successivi alla sua approvazione il Senato non decida di avvalersi del potere di esaminarla per formulare proposte di modifica che la Camera potrà accogliere o meno. Ma dovrà farlo entro un mese, e la Camera avrà comunque l'ultima parola. La formazione delle leggi diventerà così più veloce e semplice e si ridurrà il rischio che la contrattazione fra le due Camere, che oggi è la condizione per varare una legge, finisca per favorire l'assalto alla diligenza della spesa pubblica da parte di clientele e lobbies. Buona parte delle leggi potranno essere promulgate dieci giorni dopo la loro prima approvazione da parte della

Camera, perché è probabile che il Senato "richiamerà" solo alcuni dei provvedimenti più importanti.

Quale sarà il futuro ed il ruolo del Senato, sia per la nuova composizione che per l'eliminazione del bicameralismo paritario? Sarà un organo utile o semplicemente ausiliario?

Del ruolo e della composizione del Senato si è discusso lungamente anche all'Assemblea Costituente. Molti oggi dicono che sarebbe stato meglio sopprimere il Senato, ma la verità è che una maggioranza favorevole a una riforma monocamerale nel Parlamento italiano non c'è mai stata, e per modificare la Costituzione occorre pur sempre una maggioranza in Parlamento.

La soluzione adottata è molto diffusa in Europa (si pensi a Germania, Francia, Spagna, Austria ecc.): il Senato rappresenta le istituzioni territoriali (Comuni e Regioni), ha gli stessi poteri della Camera solo per alcune leggi fondamentali come le leggi di riforma costituzionale ed elettorale, per le altre ha il compito di assicurare la partecipazione del sistema delle autonomie territoriali alle scelte legislative nazionali, lasciando la decisione finale alla Camera direttamente eletta dai cittadini. A parte 5 senatori designati dal Presidente della Camera, il Senato sarà composto da 21 sindaci e da 75 consiglieri regionali eletti dai Consigli regionali. I Consigli regionali dovranno eleggere questi ultimi in conformità alle scelte degli elettori, dunque saranno di fatto i cittadini a eleggerli, scegliendo tra i consiglieri delle Regioni quelli che avranno il doppio ruolo di membri del Senato e del Consiglio della Regione. I critici della riforma hanno messo in dubbio la possibilità di svolgere bene questo doppio ruolo, ma importanti esperienze straniere, per es. quella francese e quella tedesca, dimostrano il contrario.

Pur ridimensionato nei poteri, il Senato potrà svolgere un ruolo utile di raccordo tra il Parlamento e le istituzioni regionali e locali come avviene in Germania, in Francia o in Spagna. Una più intensa e strutturata interlocuzione fra lo Stato e le istituzioni

territoriali nella formazione delle leggi dovrebbe migliorare sia la legislazione nazionale sia quella regionale.

La riforma restituisce allo Stato i compiti che spettavano alle regioni ed agli enti locali. Cosa ne pensa di questo nuovo ritorno alla centralità dello Stato e di questa rivisitazione del Titolo V a fronte delle spinte federaliste e del decentramento degli scorsi anni?

La riforma non restituisce allo Stato i compiti che spettavano alle regioni, come lei dice. Se sarà approvata, le Regioni avranno comunque maggiori poteri e maggiore autonomia di quelli che erano stati ad esse attribuiti dalla Costituzione del 1948. La riforma Renzi-Boschi modifica infatti non la Costituzione del 48, ma la riforma del titolo V del 2001, che conteneva innovazioni buone, che vengono oggi confermate, ma che aveva alcuni punti critici, che emersero negli anni immediatamente successivi, tanto da convincere la quasi totalità delle forze politiche della necessità di correzioni. I principali punti critici sono tre: la cancellazione di quella clausola di supremazia che c'è anche negli Stati federali (dagli Stati Uniti alla Germania), la quale consente al Parlamento nazionale di intervenire con legge anche nelle materie di competenza regionale quando lo richiedano interessi strategici dell'intera Nazione; l'attribuzione alle Regioni del potere di legiferare in materie che richiedono evidentemente una disciplina unitaria, come le grandi infrastrutture di trasporto, la produzione e il trasporto dell'energia, l'ordinamento delle professioni e delle telecomunicazioni, il commercio internazionale o la promozione del turismo; e l'attribuzione di competenze legislative concorrenti in un gran numero di materie, nelle quali al Parlamento spetterebbe dettare i principi fondamentali e alle Regioni la disciplina di dettaglio e le decisioni amministrative, con un inevitabile contenzioso su che cosa sia o no principio fondamentale e defatiganti procedure di negoziazione fra Stato e Regioni anche su decisioni di importanza nazionale.

La riforma reintroduce la clausola di supremazia, restituisce allo Stato la piena potestà legislativa e amministrativa in settori di interesse e rilevanza chiaramente nazionali, e

sopprime le competenze concorrenti, attribuendo in alcuni settori poteri legislativi esclusivi alle Regioni, in altri attribuendo al Parlamento il potere di dettare le norme generali e comuni, e dunque di stabilire insindacabilmente quali regole legislative debbano valere uniformemente su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di conflitto di fronte alla Corte costituzionale.

Quali saranno le conseguenze del famoso “combinato disposto” riforma-legge elettorale e reputa che ci saranno i rischi nel bilanciamento dei poteri dello Stato sia per questa riforma che per lo stretto legame fra Costituzione e legge elettorale qualunque essa sia?

Il dibattito sul presunto rafforzamento dei poteri del premier e del Governo è del tutto strumentale. Non vi è nella riforma Renzi-Boschi alcuna norma che rafforzi i poteri del premier, come vi era invece nei precedenti progetti di riforma: non viene attribuito al premier il potere di nominare e revocare i ministri o di sciogliere le Camere (come faceva il progetto di riforma Berlusconi-Calderoli del 2005), non si passa a un sistema semipresidenziale (come proponeva il progetto della riforma D'Alema del 1998), non si introduce neppure la mozione di sfiducia costruttiva alla tedesca (come proponeva il progetto della Commissione De Mita-Iotti del 1993). Il Governo acquisisce nella riforma Renzi-Boschi il diritto di avere tempi certi per l'esame e il voto sui suoi disegni di legge essenziali per l'attuazione del programma di governo, ma in cambio di una forte limitazione dei suoi poteri di decretazione d'urgenza. Nel complesso è il Parlamento che recupera ruolo e poteri di interlocuzione col Governo nella formazione delle leggi.

Si è detto che il rafforzamento del Governo deriverebbe dal meccanismo maggioritario della legge elettorale per la Camera, il cosiddetto Italicum. Ma un meccanismo analogo era previsto dalla precedente legge elettorale, il cosiddetto Porcellum, dopo molti anni dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale; la quale tra breve dovrà pronunciarsi anche sulla costituzionalità dell'Italicum.

Comunque, le leggi elettorali sono leggi ordinarie, che possono essere modificate in qualunque momento dal Parlamento. Per il Senato, se la riforma passa, occorrerà comunque una legge nuova, che dovrà rispettare il ricordato nuovo principio costituzionale: i senatori saranno eletti dai Consigli regionali, “conformemente alle indicazioni dei cittadini”. Quanto alla Camera, il Presidente del Consiglio ha già dichiarato che l’Italicum andrà riformato. Il suo partito ha delineato le linee di una possibile riforma in un documento reso pubblico qualche settimana fa.

In più, la riforma introduce un principio nuovo, molto garantistico. Su ciascuna nuova legge elettorale (e anche sul vecchio Italicum) l’opposizione parlamentare potrà sempre chiedere un immediato giudizio della Corte costituzionale. Si eviterà così il rischio di eleggere il Parlamento sulla base di norme elettorali poi dichiarate incostituzionali, come gli italiani hanno dovuto fare negli ultimi dieci anni

Quali riflessi, siano essi positivi o negativi, avrà questa riforma direttamente o indirettamente sui cittadini dal 5 dicembre?

Istituzioni democratiche più semplici, più snelle e più rapide nei loro processi di decisione offriranno qualche probabilità in più di affrontare e risolvere i problemi quotidiani dei cittadini. Governi più stabili avranno il tempo per far approvare e soprattutto attuare le grandi riforme necessarie per ammodernare il Paese e garantire i diritti di tutti (a partire dai diritti al lavoro, alla salute, all’istruzione, a una equa remunerazione, a una vecchiaia serena, proclamati dalla Costituzione ma per molti versi ancora inattuati). Negli organi europei e nelle sedi internazionali (G20, G7, ONU, WTO) dove si decidono gran parte delle questioni cruciali, gli interessi del nostro Paese saranno meglio rappresentati da Governi più stabili e più autorevoli.

Las razones del SI: dialogo con el ex ministro Bassanini

di Angelo D'Addesio

¿Esta reforma, a su parecer, devuelve principalmente la Constitución "a medida del ciudadano" sea sobre el perfil normativo que sobre el perfil del procedimiento a pesar de las críticas de una fallida simplificación?

La reforma tiene ante todo el objetivo de renovar el sistema de las instituciones democráticas italianas, desatando algunas cuestiones cruciales que han hecho complicado, lento y poco eficiente sus funcionamiento.

Algunas cuestiones llegan desde la Asamblea Constituyente como ilustres constitucionalista afirmaron de prisa. Otros nacen de los relevantes cambios en el escenario mundial como globalización, revolución digital, terrorismo global, cambio climático, migraciones masiva de África y del Oriente Próximo hacia el Continente europeo, desconocidos hasta ahora. Hoy ellos representan un desafío que las instituciones democráticas tienen que enfrentar y sus carácter global hacen imposible una solución por parte de un solo país de tamaño medio como Italia y deben ser resueltos a medio de las organizaciones mundiales que solo pueden imponer el respecto de las reglas a los actores financieros global como bancos, multinacionales, agencias de rating y fondos de inversiones.

Pero en las organizaciones internacionales solo cuentan los gobierno estables y duraderos pero si un jefe del gobierno o los ministros tienen su cargo por un año o poco más, como pasó en Italia desde la Guerra Mundial hasta hoy, los mismos nunca lograran a hacer oír sus voz y abrir las relaciones de confianza y de dialogo directo con las autoridades de los otros países que cuentan mucho en estas organizaciones. Esta es la primera razón: borrar una anomalia italiana, el voto de confianza de dos Camaras que puede tener dos mayorías diferentes y aún hacer imposible la formación de un gobierno estable. Esta forma de bicameralismo perfecto o igual solo existe en Bosnia-Herzegovina por razones conectadas a la guerra de etnías durante estas décadas. La reforma resuelve el problema mediante el cargo unicameral del voto de confianza por

la Cámara de los Diputados como en los otros países que tiene forma de gobierno parlamentaria (España, Alemania, Francia y Gran Britania). Gobiernos más estables respaldados por mayorías unidas tendrán una duración mas util para actuar las reformas que requieren tiempo por su definición y sobre todo por su realización y que da resultados sólo en el mediano período.

Además la reforma acelera y simplifica la aprobación de las leyes: sólo unas pocas leyes, como las leyes electorales y las leyes de reforma constitucional quedarán con la competencia de dos Camarás, siendo necesaria más la garancia que la velocidad. Ahora ninguna ley puede ser aprobada sin el voto igual de ambas las Cámaras. En los otros casos, la ley será deliberada solo por la Cámara, a menos que en los diez días siguientes de su aprobación, el Senado no decida valerse del poder de examinarla para formular propuestas de modificación que la Cámara podrá acoger o menos y todo esto dentro de un mes. Conque la formación de las leyes será mas rapida y no hará el riesgo que la negociación de las leyes entre las dos cámaras favorece los ataques de los grupos de presión a la diligencia del gasto público.

¿Cuál será el futuro del Senado, órgano auxiliar o órgano en todo caso fundamental y en todo caso la nueva composición logrará contribuir a la utilidad de lo mismo?

La Asamblea Constituyente discutió también de la composición del Senado. Hoy muchos dicen que sería mejor matar el Senado, pero la verdad es que nunca hubo una mayoría favorable para una reforma unicameral en el Parlamento y para revisar la Constitución una mayoría parlamentaria es necesaria. La solución elegida está muy extendida en Europa (por ejemplo en Francia, España, Austria y otros). El Senado representa las instituciones locales (Municipios y Regiones), tiene los mismos poder de la Cámara solo por algunas leyes relevantes, garantiza la participación de las autonomías locales en la formación de las leyes dejando la decisión final a la Cámara elegida directamente por los ciudadanos. El Senado estará compuesto por 5 senadores elegidos por el Presidente de la República mientras que 21 alcaldes y 75 consejeros

regionales serán elegidos por los Consejos Regionales en conformidad con las opciones de los electores, por lo tanto serán en realidad los ciudadanos para elegir a ellos, eligiendo de entre los consejeros que tendrán el doble papel del Senado y los miembros del Consejo Regional en las elecciones de los ciudadanos. Muchos contestaron la dificultad de desarrollar el doble papel de senador y consejero pero ya existen casos iguales en Alemania y Francia.

La reforma vuelve a dar al Estado las funciones que desarrollaban las regiones y las comunidades locales. ¿Que piensa de esta nueva centralización que contradice la tendencia a la devolución de poder en los años pasados.

La reforma no devuelve al Estado las funciones de las regiones como usted refiere. Si la reforma será aprobada, las regiones tendrán mayores funciones de las asignadas en la Constitución en 1948. La reforma ajusta algunos puntos criticos que fueron aprobados en una reforma del año 2001, que permanecen pero teneban que ser revisionadas en opinión de muchos expertos.

Estos puntos criticos son los tres siguientes: la abrogación de la cláusula de supremacía que también hay en los Estados federales, (de los Estados Unidos a Alemania), que permite al Parlamento nacional de intervenir con ley en las funciones regionales cuando está necesario por el intereses estratégicos de la nación; la atribución a las Regiones del poder legislativo en materias como las grandes infraestructuras de transporte, la producción y el transporte de la energía, el orden de las profesiones y las telecomunicaciones, el comercio internacional o la promoción del turismo donde está necesaria una disciplina unitaria; la atribución de poder legislativo compartido en un gran número de materias, donde el Parlamento decide tiene la función de dictar los principios fundamentales y las Regiones tienen la disciplina de los detalles y de las decisiones administrativas, con un conflicto ineludible y una negociación cansadora entre Estado y regiones. La reforma introduce nuevamente la clausula de supremacia, renstituye al Estado la función legislativa en los sectores mas relevantes para el interés nacional y borra la compartición de funciones entre Estado y regiones, atribuyendo en

ciertos sectores la legislación exclusiva a las regiones, en otros atribuyendo al Parlamento la facultad de dictar las normas generales y comunes, y por lo tanto el poder de establecer, sin duda, que estas reglas deben aplicarse de manera uniforme en todo el territorio nacional, sin la posibilidad de enfrentar el conflicto Corte constitucional..

¿Cuáles serán las consecuencias de la combinación reforma-ley de elecciones: hay el riesgo de una deriva autoritaria o de un presidencialismo masquerado con perjuicio para la oposición política y el presupuesto entre los poderes del Estado?

El debate sobre la supuesta fortalecimiento de los poderes del primer ministro y del gobierno es totalmente absurdo. No hay en esta reforma alguna regla que aumenta el poder del jefe del gobierno mientras que hubo muchas en las ultimas propuestas de reformas: no hay el poder de revocar los ministros, de disolver la Camaras, ni introduce el semipresidencialismo, ni siquiera el voto de censura constructivo como en Alemania. El gobierno obtiene el derecho a tener ciertos plazos para el examen y la votación de la Cámara sobre sus propuestas de ley esencial para la ejecución del programa de gobierno, pero a cambio de una fuerte limitación de sus poderes de decreto de emergencia. En general, es el Parlamento el que se recupera más poderes de diálogo con el gobierno y la toma de decisiones en la formación de las leyes.

La acusación es que el gobierno será reforzado por la nueva ley de elecciones pero la misma situación fue presente con la vieja ley de elecciones, llamada “Porcellum” y la actual ley de elecciones será discutida por el Tribunal Constitucional sobre su legitimidad.

De todas formas la ley de elecciones para el Senado tiene que ser aprobada por todo el Parlamento en respecto de la Constitución y en línea con la indicación de los ciudadanos mientras que, en espera de la decisión del Tribunal Constitucional, el jefe del gobierno ya declaró que la ley de elecciones para la Camara será revisionada. El Partido Democratico ya confirmó con un documento oficial esta voluntad. Además, la reforma introduce una forma de garantía para la oposición que siempre podrá recurrir al juicio del Tribunal Constitucional sobre todas las leyes de elecciones. Se evitará así

el riesgo de elegir el Parlamento en base a normas electorales en fin declaradas inconstitucionales, como los italianos tuvo que hacer en los últimos diez años.

¿Cuáles reflejos, sea positivos que negativos, tendrá esta reforma directamente o indirectamente hacia los ciudadanos desde el 5 de diciembre?

Habrán instituciones democráticas más simples y más rápidas en sus procesos de decisión que ofrecerán algunas probabilidades en más en enfrentar y solucionar los problemas cotidianos de los ciudadanos. Gobiernos más estables tendrán el tiempo para aprobar y sobre todo actuar las grandes reformas necesarias para poner al día el país y garantizar los derechos a todos, a partir de los derechos al trabajo, a la salud, a la instrucción, a una igual remuneración, a una vejez serena, establecida por la Constitución pero todavía pendientes.

Al fin en las insituciones europeas y internacionales (G20 G7, NU, OMC), dónde se deciden gran parte de las cuestiones cruciales, los intereses del nuestro país serán representados por gobiernos más estables y más influyentes.

Franco Bassanini, ya profesor de derecho publico en las Universidad de Roma, Milán, Florencia y otras, fue ministro en numerosos gobiernos del país y entre los primeros reformadores del sector publico italiano con la reforma llamada con su nombre.