

Note per il programma dell'Unione

## Le riforme istituzionali nella XV legislatura: metodo e obiettivi

*di Franco Bassanini – pubblicato in “ASTRID – Rassegna” n. 15 del 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) deve essere 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 (e dunque anche delle minoranze) 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 mercè 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<sup>1</sup> (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 mercè della maggioranza.

4. Ma le istituzioni vivono nel tempo, e devono essere capaci di adattarsi ai mutamenti della realtà storica, politica, economica, sociale e culturale; al modificarsi dei bisogni e delle aspettative. Le grandi trasformazioni di questi anni pongono alle istituzioni problemi nuovi, domande inedite, alle quali è difficile dare risposte adeguate senza importanti innovazioni in specie negli assetti e nei meccanismi di funzionamento operativo delle istituzioni. Beninteso: i sistemi costituzionali moderni, e tra essi la nostra Costituzione del 1947, sono per lo più configurati in modo da adattarsi flessibilmente al modificarsi della realtà; dunque evolvono innanzitutto per via di prassi, di giurisprudenza, di modalità attuative (attraverso la legislazione ordinaria, i regolamenti parlamentari, le normative

---

<sup>1</sup> Cfr. il disegno di legge A.C. 2115, *Modifiche agli articoli 64, 83, 136 e 138 della Costituzione*, presentato alla Camera il 28 febbraio 1995 dagli onn. BASSANINI, ELIA, BERLINGUER, VELTRONI, NAPOLITANO, FASSINO, MATTARELLA, BINDI, MUSSI ed altri. V. anche F. BASSANINI, *La Costituzione dopo il "maggioritario"*, in P. Cardini e P. Caretti, *Riformare la Costituzione?*, Firenze 2005.

secondarie, le innovazioni organizzative) nei larghi spazi che le loro regole lasciano. Così è in fatto accaduto: basti pensare alle modificazioni della forma dello Stato realizzate nella XIII legislatura sulla base della legge 59 del 1997, con il cosiddetto federalismo amministrativo a Costituzione invariata; o alle trasformazioni della forma di governo intervenute per effetto delle leggi elettorali maggioritarie, dell'elezione diretta dei sindaci, ecc.. Il ricorso a riforme costituzionali è in realtà necessarie e inevitabile solo quando e dove risulti che qualche regola della Costituzione oppone un ostacolo insuperabile a conseguire obiettivi condivisi di funzionalità e razionalità del sistema istituzionale: la revisione costituzionale è un'*ultima ratio*, e non una *prima ratio* sostitutiva di riforme normative o organizzative che possono essere adottate nel quadro della Costituzione vigente, utilizzandone i margini di flessibilità e adattabilità al mutare delle situazioni di fatto. Nel definire le innovazioni istituzionali necessarie, perciò, è bene riflettere prima di tutto sul modo di operare delle istituzioni, analizzando i malfunzionamenti del sistema, per arrivare solo in ultima istanza a postulare eventuali modifiche del loro assetto costituzionale.

5. L'approccio or ora sinteticamente ricordato non conduce, tuttavia ad escludere la necessità di riforme costituzionali. La ipotizzata 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 *bipartisan*. 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; e si sarebbe riconosciuto espressamente al Presidente del Consiglio il potere di revoca dei ministri, che anche l'opposizione di sinistra era disposta a votare purché isolato dal contesto di una riforma tendente a riconoscere al premier poteri assoluti.

6. 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 alcune significative innovazioni nel sistema istituzionale, che è un elemento importante di ogni programma riformista. Ciò perché le riforme che possono essere proposte nel programma dell'Unione 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.

7. **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 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 improbabile che esso possa essere sconfitto in Parlamento, data la composizione delle Camere elette nel 2001: bisognerà dunque far leva sul referendum (non) confermativo che si terrà presumibilmente nell'autunno del 2006. Subito dopo, dovrebbe essere incardinata la legge di revisione dell'articolo 138 della Costituzione. 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 essa e senza di essa. Nessuna riforma costituzionale dovrebbe essere avviata prima del referendum e prima della revisione dell'articolo 138 (salvo che, in casi particolari, vi sia subito un largo consenso su altri ritocchi, per esempio di correzione del titolo V). La medesima preclusione non dovrebbe valere per processi di ammodernamento delle istituzioni che non richiedono modifiche costituzionali, ma legislative o regolamentari, e che dunque possono realizzarsi fin dall'inizio della nuova legislatura, senza contraddire il principio secondo il quale le riforme costituzionali debbono essere effettivamente condivise..

8. 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, 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 idealmente ad un **progetto complessivo** di ammodernamento del nostro sistema istituzionale. Si tratterà di disegni di legge **ordinari** (per la disciplina dei conflitti di interesse, per la tutela 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.), di riforme regolamentari e organizzative, e anche, laddove i precedenti strumenti non bastano, di disegni di legge di **revisione costituzionale** (per la correzione e l'integrazione del titolo V, per la riforma del bicameralismo, per il rafforzamento

delle garanzie costituzionali, 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 coerente con i principi e i valori di una Costituzione che nei suoi principi e valori è ancora il fondamento della convivenza democratica degli italiani.

9. Sarà in tal modo più facile evitare il rischio di un eccessivo sovraccarico, di un uso improprio delle riforme costituzionali come strumento per risolvere problemi di natura politica, economica o sociale. E sarà più facile evitare il connesso rischio di irrigidire o forzare gli equilibri strutturali propri dei vari modelli democratici, nel vano tentativo di correggere o condizionare i processi politici<sup>2</sup>. E' così, per esempio, evidente la necessità di un riassetto del sistema politico italiano che riduca la frammentazione crescente della sua attuale articolazione in partiti, promuova l'omogeneità programmatica delle coalizioni, favorisca la stabilità dei governi e delle maggioranze. Ma è del tutto improprio affidare alle riforme costituzionali un ruolo decisivo nel perseguimento di questi obiettivi. E' infatti evidente che questi vanno perseguiti principalmente attivando processi politici, eventualmente supportati da una migliore formulazione del sistema delle regole che disciplinano l'attività politica e regolano la formazione delle rappresentanze (leggi elettorali, leggi sul finanziamento dei partiti e della politica, disciplina delle campagne elettorali, regolamenti parlamentari, disciplina dei conflitti di interesse, norme a tutela del pluralismo dell'informazione, ecc.)

10. Quanto agli strumenti, l'ipotesi della convocazione di un'**assemblea costituente** si presta a forti 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 dovrebbero 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 più della stessa proporzionale.

---

<sup>2</sup> Per una critica del progetto di riforma della II parte della Costituzione presentato dal II Governo Berlusconi, a partire dal criterio enunciato nel testo, rinvio al mio *La struttura dei sistemi democratici e l'acquis del costituzionalismo moderno*, in ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalismo*, a cura di F. Bassanini, Firenze 2004, pagg. 45-83.

11. E' stata, da ultimo, avanzata<sup>3</sup> l'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 consisterebbe 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 raccogliervi 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.

12. L'ipotesi della Convenzione è stata proposta anche nella forma di un organismo straordinaria dotato di **poteri redigenti** nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale. In tal caso, la sua istituzione 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 consensi ma anche forti dissensi. Da una parte, essa sembra coerente con l'ipotesi – già sopra criticata – di un progetto di riforma comprensiva e organica della parte II della Costituzione, e contrasta con la diversa ipotesi di un processo di ammodernamento del sistema istituzionale che si avvale di una molteplicità di strumenti (organizzativi, regolamentari, legislativi, costituzionali) che nel loro insieme producono l'effetto desiderato di riforma del sistema istituzionale complessivo. Dall'altra, sembra anch'essa offrire il fianco al rischio di bicefalismo, di contrapposizione tra le Camere legislative organi ordinari di

---

<sup>3</sup> Per es. da Giuliano Amato nel corso del dibattito sulla riforma costituzionale organizzato a Roma da "Società aperta" il 15 giugno 2005 (*"Costituente. Recuperare lo spirito, riscrivere le regole"*).

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