

La riforma costituzionale alla prova del referendum¹

Cinque domande al prof. Franco Bassanini

di Paolo MAZZANTI

1. Professor Bassanini, perché gli italiani dovrebbero votare sì al referendum costituzionale?

La prima parte della Costituzione non è toccata dalla riforma. Resta una delle “più belle” del mondo. Ma la seconda va aggiornata alla realtà di un mondo che è molto cambiato.

Quando fu scritta, globalizzazione e internet erano parole sconosciute, del *climate change* e del terrorismo globale non c’era sentore, le grandi migrazioni avvenivano dall’Europa verso le Americhe. La grande crisi americana del ‘29 impiegò 18 mesi a produrre effetti sulle economie europee: Governi e Parlamenti europei ebbero 18 mesi per approvare le necessarie contromisure. Oggi, se fallisce a Wall Street una banca “sistemica” o se due aerei si schiantano contro le Twin Towers, l’impatto sulle economie di tutto il mondo è immediato. Oggi occorrono istituzioni democratiche capaci di prendere rapidamente decisioni molto complesse. E anche di rappresentare efficacemente gli interessi del Paese nelle sedi europee e internazionali nelle quali molte di queste decisioni sono prese. Se i Governi cambiano ogni anno, perché dipendono dalla fiducia di due Camere elette con leggi elettorali diverse, se le leggi devono percorrere faticose navette tra Camera e Senato, se molte decisioni strategiche richiedono intese fra lo Stato e 21 Regioni o Province autonome, l’Italia rischia di arrivare sempre in ritardo; e rischia, nelle sedi europee e internazionali, di contare poco, perché il nostro rappresentante è sempre l’ultimo arrivato e non si sa se ci resterà a lungo.

Chi difende il bicameralismo paritario o le competenze concorrenti e condivise fra Stato e Regioni non difende dunque la sovranità popolare e la democrazia. Al contrario, le condanna all’impotenza, perché altri decideranno al nostro posto: nel migliore dei casi, i Paesi che hanno istituzioni più moderne delle nostre; nel peggiore, Paesi non democratici (dalla Russia alla Cina) e attori globali opachi e irresponsabili (come le shadow bank, le agenzie di rating, le grandi banche d’affari).

¹ In corso di pubblicazione in *Civiltà del lavoro*, ottobre 2016

Saranno loro a decidere, al posto del Parlamento e del Governo liberamente eletti dagli italiani.

La riforma comincia a attrezzare le nostre istituzioni al mondo della globalizzazione e di internet. Fa dipendere il Governo dalla fiducia della sola Camera (eliminando un'assoluta anomalia italiana!), riduce radicalmente le decisioni che richiedono il concorso paritario e dunque l'accordo fra Stato e Regioni, limita a pochi casi la navetta legislativa fra le due Camere, offre alle istituzioni territoriali un luogo nel quale partecipare alle decisioni legislative statali, ma in tempi stretti e lasciando alla Camera la decisione finale. Nel contempo aumenta le garanzie dei diritti delle opposizioni, che avranno tra l'altro il potere di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale le nuove leggi elettorali (e anche l'Italicum): non si voterà più con leggi poi dichiarate incostituzionali! Il nuovo assetto del Parlamento, con un bicameralismo asimmetrico e un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, riproduce modelli collaudati, come quello del Senato francese.

Le scelte di fondo della riforma vanno dunque nella direzione giusta. E sono scelte condivise largamente sia tra gli studiosi che tra i partiti. Basta rileggere gli Atti parlamentari degli ultimi trent'anni per constatarlo.

A differenza delle scelte di fondo, diversi particolari della riforma possono invece suscitare perplessità e critiche, anche fondate. Ma sarebbe irresponsabile buttare il bambino con l'acqua sporca. E' bene – io penso - acquisire le scelte di fondo. Una volta acquisite, correggere le scelte di dettaglio e migliorare la formulazione di disposizioni mal scritte non sarà un problema insolubile.

2. I sostenitori del no affermano che questa riforma è stata approvata da una maggioranza di governo raccogliatrice e da un Parlamento frutto di una legge elettorale (il Porcellum) dichiarata incostituzionale; sarebbe dunque una riforma priva di adeguata legittimazione democratica.

Sulle scelte di fondo della riforma, c'è da anni – come ho già notato - un accordo larghissimo. In prima lettura, il testo è stato approvato da una maggioranza molto ampia. Una parte dell'opposizione ha poi cambiato opinione a seguito dell'elezione di Sergio Mattarella al Quirinale: dunque per ragioni "politiche", non attinenti al merito della riforma.

La riforma ha comunque ottenuto in ciascuna delle due Camere una maggioranza non risicata (superiore al 55%) ancorché non sufficiente a evitare il referendum (che peraltro Renzi voleva, al fine di lasciare la decisione finale in ogni caso ai cittadini).

La sentenza che ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni del *Porcellum* ha precisato che ciò non inficia la piena legittimità di questo Parlamento. E comunque quel che conterà sarà alla fine solo il voto degli italiani.

3. Un'altra critica è che la combinazione della riforma costituzionale e della nuova legge elettorale Italicum produrrebbero un eccessivo potere in capo al capo del governo, che col premio di maggioranza controllerebbe la Camera politica e con i capilista bloccati deciderebbe anche buona parte dei suoi deputati, senza sufficienti contrappesi. Come risponde a queste preoccupazioni su un rischio di autoritarismo?

La riforma del 2005 fu bocciata dal referendum del 2006 (con un voto popolare molto netto: 63% a 37%) anche perché prevedeva un "premierato forte" riducendo i poteri di garanzia del Capo dello Stato. Dava, tra l'altro, al premier il potere di sciogliere le Camere e di revocare i ministri. Questa riforma invece non aumenta neanche di una virgola i poteri del Presidente del Consiglio, né riduce i poteri del Quirinale. Al contrario: prevede uno statuto dei diritti delle opposizioni; eleva la maggioranza necessaria per eleggere il Capo dello Stato; introduce in Costituzione limiti severi alla adozione dei decreti-legge, in parte compensati dal diritto del Governo di ottenere un voto a data certa sulle leggi essenziali per l'attuazione del suo programma. Si tratta di innovazioni da tempo proposte dalla gran maggioranza degli studiosi, compresi quasi tutti quelli che oggi si schierano per il NO.

Quanto all'Italicum, esso non è oggetto del referendum. Sarà la Corte costituzionale a stabilire se è o no conforme ai principi democratici della Costituzione. Il suo meccanismo maggioritario può non piacere, ed essere giudicato non adatto ad un sistema politico non più bipolare: ma non ha effetti sostanzialmente diversi dal sistema britannico (diverso dal nostro, ma altrettanto incentrato sul rafforzamento della coesione della maggioranza). Quanto ai capilista bloccati, saranno meno del 30% mentre più del 70% dei deputati della maggioranza saranno eletti con le preferenze, dunque saranno scelti dagli elettori, non dal premier/segretario del partito. Aggiungo che Renzi ha annunciato la disponibilità a rivedere l'Italicum, se, ovviamente, si troverà un accordo per farlo.

4. Alcuni sostenitori del no come Massimo D'Alema affermano che se questa riforma venisse bocciata si potrebbe varare in cinque-sei (il tempo con cui si è introdotto in Costituzione il pareggio di bilancio al tempo del governo Monti) mesi una riforma più semplice e condivisa che riduca i parlamentari e superi il bicameralismo paritario. E' realistica questa prospettiva?

Ho fatto parte del Parlamento per 27 anni, sono stato relatore di maggioranza nella Commissione De Mita-Iotti (1992-94), membro del Comitato dei "quattro saggi" voluto da D'Alema e Berlusconi (1996), ministro all'epoca della Commissione D'Alema (1996-98), capogruppo dell'opposizione nella Commissione Affari Costituzionali che discusse la riforma Berlusconi del 2005. So quanto è facile convenire sulla necessità di ammodernare le istituzioni, ma quanto è arduo trovare poi l'accordo su come farlo. Temo che se non passa oggi la riforma, se ne riparlerà in concreto solo tra vent'anni.

Quando mai troveremo di nuovo un Senato disponibile a ridimensionare drasticamente il suo potere politico (di dare e ritirare la fiducia al Governo) e legislativo (di avere un voto decisivo su tutte le leggi)? Quando mai troveremo una maggioranza parlamentare disposta a ridurre il numero dei parlamentari? Quando mai i parlamentari eletti nei territori saranno disposti a sfidare gli amministratori regionali e locali del loro partito per correggere il titolo V in modo da trovare un migliore equilibrio tra poteri centrali e locali, tra uniformità normativa e differenziazione?

5. Dopo quello sulla Brexit, anche il nostro referendum è al centro dell'attenzione non solo della politica, ma anche della finanza internazionale che teme una nuova fase di instabilità politica in Italia. Sono fondate queste preoccupazioni?

Gli investitori internazionali temono l'instabilità politica e apprezzano la capacità di varare e attuare le riforme strutturali necessarie per sostenere la crescita e la competitività del Paese.

La bocciatura della riforma costituzionale aprirebbe certamente una fase di instabilità politica non solo nell'immediato (probabili anche se non automatiche dimissioni del governo Renzi), ma soprattutto nel medio termine: continuando a dipendere il Governo dalla fiducia di entrambe le Camere, che dovrebbero essere rinnovate con leggi elettorali tra loro molto diverse (ipermaggioritaria per la Camera, proporzionale per il Senato), la formazione di maggioranze coese sarebbe molto difficile; e l'Italia rischierebbe di non potere far ricorso neppure a quell'

extrema ratio (maggioranze di *große Koalition*) che oggi consente di governare la Germania, l'Austria, l'Olanda e il Belgio (infatti il M5S, forse maggioritario alla Camera, non sarebbe disposto a coalizzarsi con altri per raggiungere la maggioranza al Senato). E' vero che le leggi elettorali possono essere modificate, ma anche in tal caso è facile concordare sulla necessità di farlo, molto più arduo trovare l'accordo su come farlo.

Quanto al secondo punto: per i mercati internazionali l'Italia è oggi un Paese che finalmente ha avviato (con il Jobs' Act, la riforma pensionistica, la riforma delle banche popolari, le semplificazioni amministrative) le riforme necessarie per competere nell'economia globale. La vittoria del NO produrrebbe l'arresto del processo di riforma, metterebbe a rischio l'attuazione delle riforme già approvate, diffonderebbe nel mondo l'immagine di un Paese irrimediabile.