

La Costituzione e le riforme istituzionali dopo il referendum

di Franco BASSANINI

pubblicato in *Il Mulino*, settembre 2006

1. La portata e le conseguenze del referendum costituzionale del 25-26 giugno si stanno rivelando maggiori di quanto quasi tutti avevano previsto. Certo, nessuno poteva classificarlo tra i passaggi di modesta importanza: la riforma, se confermata dal referendum, avrebbe radicalmente modificato l'assetto e il funzionamento dell'intero sistema istituzionale; e la sua approvazione avrebbe rappresentato per la coalizione di centrodestra una vittoria politica di grande rilievo, un buon pretesto per contestare la legittimazione a governare dei vincitori di elezioni risoltesi sul filo di lana di poche migliaia di voti.

Ciononostante, la campagna referendaria è stata affrontata dai partiti in tono minore, in ispecie sul versante del centrosinistra (se prescindiamo dall'ultima settimana prima del voto, quando si è diffuso il timore che un esito referendario negativo potesse minacciare la stabilità del Governo Prodi). E da parte del centrodestra, forse per una scelta tattica, si è minimizzato la portata della riforma, privilegiando interpretazioni riduttive delle sue innovazioni (per es., sostenendo che le Regioni già disporrebbero di competenze esclusive in materia sanitaria, o che l'elezione diretta del premier sarebbe già nel funzionamento di fatto del nostro sistema politico); e comunque garantendo la disponibilità a rimettervi mano, quasi che la consultazione referendaria avesse più un carattere consultivo che deliberativo.

La collocazione della scadenza referendaria a fine giugno (presumibilmente decisa per limitare la partecipazione al voto e il significato politico del suo esito) ha indubbiamente contribuito, spingendo i partiti a concentrarsi su una serie di partite temporalmente antecedenti e ai loro occhi prioritarie (la formazione delle liste, decisive per la scelta degli eletti in Parlamento, grazie alla nuova legge elettorale; la campagna elettorale; la formazione delle liste e la campagna per le elezioni amministrative; la formazione del Governo, con lo "spacchettamento" di ministeri e il lungo negoziato sulla spartizione di ministri e sottosegretari). Ma è probabile che vi abbia concorso la convinzione che comunque il referendum avrebbe visto una scarsa partecipazione al voto, e una probabile, ma modesta vittoria dei contrari alla riforma. Che dunque il voto referendario potesse valere bensì a sgombrare il tavolo da un progetto di riforma mal congegnato e incoerente, ma non certo a definire indirizzi e vincoli per un percorso di riforme, che sarebbe poi spettato ai partiti liberamente definire. Buona parte della campagna dei maggiori partiti di

centrosinistra è stata così segnata dalla preoccupazione di evitare l'accusa di conservatorismo o minimalismo istituzionale, e di dichiarare la disponibilità a costruire convergenze con l'opposizione al tavolo delle riforme future. E si è così concentrata quasi soltanto su due temi: l'inaccettabilità del metodo, quello di una riforma costruita e negoziata tra i partiti della sola maggioranza parlamentare, senza un reale confronto con l'opposizione e senza cercare seriamente una più larga convergenza; e la contraddittorietà e incoerenza delle innovazioni introdotte nel tessuto istituzionale, frutto della giustapposizione di misure scoordinate, suscettibili di produrre paralisi o consistenti difficoltà al funzionamento delle istituzioni democratiche (la qualificazione della riforma come un "brutto pasticcio").

La cautela e il contenuto impegno dei partiti del centrosinistra ha così lasciato spazio, sul versante del "No", ad un imprevisto protagonismo del Comitato promotore del referendum e dei suoi comitati locali, la cui critica al progetto di riforma era assai più radicale (ancorché non dissimile da quella contenuta nelle prime pagine del programma elettorale dell'Unione). Destinatario primo, anche se non unico, dell'accusa di conservatorismo istituzionale, il Comitato l'ha sempre contestata (l'aveva del resto anticipatamente prevista e respinta, adottando, già nel 2004, lo slogan "Salviamo la Costituzione: aggiornarla non demolirla"). Pur condividendo la critica al metodo delle riforme imposte a colpi di maggioranza (titolo V compreso), e alla incoerenza delle innovazioni introdotte dalla riforma del centrodestra, il Comitato ha sottolineato che la decisione referendaria verteva, nel fondo, sulla conferma o lo smantellamento dell'impianto e degli equilibri fondamentali della Costituzione repubblicana; e dunque che la vittoria del No avrebbe avuto valore di indirizzo per il futuro percorso riformatore, vincolandolo a rispettare e consolidare i principi e i valori fondamentali della carta del 1947.

Beninteso: del comitato promotore del referendum non sarebbe ora il caso di occuparsi se l'esito della consultazione fosse stato caratterizzato da una modesta partecipazione al voto e da una risicata vittoria del No. Come altri protagonisti di campagne referendarie, esso sarebbe stato infatti rapidamente riassorbito dalla struttura partitocratica del nostro sistema politico (struttura apertasi, per vero, nel passaggio fra la prima e seconda Repubblica, per effetto di Tangentopoli, del crollo del muro di Berlino e della crisi dei vecchi sistemi ideologici; ma oggi ormai in fase di riconsolidamento, anche grazie alla recente legge elettorale ultrapartitocratica). Quanto al merito, sarebbe stato in quel caso più semplice sostenere che il referendum, bocciata la sgangherata riforma del centrodestra, non avrebbe dato alcuna indicazione, né imposto alcun vincolo quanto alle riforme future, lasciando ai partiti una tavola completamente vuota, da riempire con assoluta discrezionalità (salvo – forse – un qualche obbligo di coerenza con i rispettivi programmi elettorali...).

Non è stato così. La partecipazione al voto ha superato ogni previsione, si tiene conto del periodo estivo, della stanchezza dovuta al ripetersi di consultazioni elettorali, della snervante campagna elettorale, in corso in realtà da un anno. La prevalenza del No è stata netta, assai più di quanto previsto dagli esperti di sondaggi e dagli analisti delle tendenze della pubblica opinione; ha riguardato tutte

le tre aree fondamentali del Paese e tutte le grandi città. Un risultato ancor più significativo se si considera che i grandi mezzi di informazione di massa (nelle trasmissioni che raggiungono la parte meno “politicizzata” dell’elettorato, e cioè negli spot radiotelevisivi che interrompono i programmi di intrattenimento) avevano diffuso sull’oggetto del referendum notizie tendenziosamente favorevoli alla riforma (concentrandole sulla riduzione del numero dei parlamentari), tanto da essere dapprima messi in mora, e poi sanzionati dall’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (con provvedimenti, purtroppo, tardivi e scarsamente efficaci, perché privi della imposizione delle misure compensative o riparatorie pur previste dalla legge).

I due dati ricordati – l’alta partecipazione al voto, e la netta vittoria del No – rendono plausibile l’ipotesi, altrimenti irrealistica, che il referendum costituzionale del 2006 segni una svolta; che esso possa iscriversi - accanto al referendum sul divorzio e a quello sul sistema elettorale maggioritario – tra quelli che lasciano un segno, che impongono una discontinuità nella storia politica del paese. Esito naturalmente non scontato, in un paese nel quale i gattopardi continuano a popolare le stanze del potere. Già sono all’opera per ridimensionare la portata e il significato del referendum. Se prevarranno o no, non è dato sapere, nel momento in cui scrivo. Le riflessioni che seguono valgono solo nel caso che la loro resistenza non prevalga. Che non riescano, come al solito, a esorcizzare ogni cambiamento, magari predicando – come è già successo - la necessità di una grande riforma, per poi non farne nessuna, né grande né piccola.

2. Le cautele or ora enunciate valgono tutte, e di più, di fronte al primo degli interrogativi che l’esito del referendum propone: è entrato sulla scena politica un nuovo soggetto, il movimento per la difesa della Costituzione? O questa singolare esperienza associativa deve ritenersi conclusa con il successo del No, del quale è stato uno dei protagonisti maggiori? Una risposta è al momento impossibile, anche se i vertici del Comitato promotore del referendum hanno già annunciato che il movimento non si scioglierà, e si considera impegnato a garantire il rispetto della volontà espressa dalla maggioranza degli elettori: nel senso del rifiuto di riforme non condivise, o incoerenti con i principi e i valori fondamentali della Costituzione repubblicana. Ma i propositi contano solo se seguiti dai fatti, al momento non prevedibili.

La difficoltà di ipotizzare una risposta nasce anche dalla natura anfibia dell’organizzazione in questione. Essa ha la sua genesi nell’iniziativa di due associazioni, solidamente collocate nell’area culturalpolitica del centrosinistra, ma non collaterali ad alcuno dei partiti che la compongono: Libertà e Giustizia e Astrid. Tra loro assai diverse per struttura e missione (un’associazione di iniziativa politica la prima, diffusa in tutto il paese; un think tank di ricerca scientifico-culturale e di progettazione istituzionale il secondo, con un forte radicamento tra i costituzionalisti e gli esperti di riforme amministrative); ma accomunate fin dal 2003 da un forte dissenso nei confronti del progetto di riforma costituzionale concepito tra i monti del Cadore e presentato alle Camere dal Governo Berlusconi. Quando ancora prevaleva tra i leaders del centrosinistra un ottimistico laissez faire

“ce l’ha assicurato il presidente Casini, la devolution non passerà, la votano al Senato solo per far contenta la Lega”), Libertà e Giustizia e Astrid, con il supporto di Cgil, Cisl e Uil, organizzarono a Milano, il 19 giugno del 2004, una giornata di riflessione, il cui obiettivo era reso esplicito dal titolo: “Salviamo la Costituzione: aggiornarla, non demolirla”. L’iniziativa registrò un successo imprevisto, nonostante la calura di un sabato estivo: di fronte a 2.500 persone (compresi alcuni dei più bei nomi della cultura, della finanza e dell’industria milanese), emerse una forte convergenza di analisi e di proposte tra la cinquantina di leaders sindacali e politici, di costituzionalisti e politologi, di esponenti della cultura e dell’associazionismo dell’area di centrosinistra. Fu così replicata a Roma, il 2 ottobre del 2004, con eguale successo di pubblico, ma con una più larga presenza di leaders politici (Prodi, Amato, Fassino, Rutelli, Bertinotti, Veltroni, Cofferati). Dopo un ruvido intervento di Prodi (“no alla dittatura del premier e della maggioranza, no alla divisione dell’Italia”), fu deciso di dar vita a un coordinamento nazionale delle iniziative e dei comitati “per salvare la Costituzione, aggiornarla, ma non demolirla”. Con Libertà e Giustizia, Astrid e i Comitati Dossetti partecipano fin dall’inizio Cgil, Cisl e Uil, tutti i partiti dell’Unione, molte associazioni nazionali (come ACLI, ARCI, ANPI) e alcune centinaia di comitati e coordinamenti locali sorti per lo più nel corso dell’estate. Il Coordinamento elegge un presidente (il sen. Oscar Luigi Scalfaro), un portavoce (il sottoscritto), un tesoriere (il prof. Giovanni Bachelet), una responsabile della comunicazione (Sandra Bonsanti), un esecutivo nazionale e un Comitato scientifico (presieduto da Leopoldo Elia). Emerge chiaramente la novità e la complessità dell’esperienza: un’associazione che vede per la prima volta insieme, in nome della Costituzione, partiti politici e organizzazioni sindacali; che, per altro verso, riunisce organizzazioni fortemente strutturate (come, per l’appunto, i partiti e i sindacati), e movimenti, comitati ed associazioni espressione spontanea della società civile e di realtà locali; che diventa il punto di riferimento di una vastissima schiera di costituzionalisti, giuristi, studiosi delle istituzioni, magistrati, avvocati, ma anche di frange organizzate dell’area politica di centro destra, critiche nei confronti della riforma (tra queste, la maggiore organizzazione sindacale della destra, l’UGL).

Approvato definitivamente il progetto di riforma, nel novembre 2005, il Coordinamento nazionale dà vita al Comitato promotore del referendum, raccoglie poco più di un milione di firme, ne deposita le prime 800.000 presso la Cassazione, rappresenta nel corso della campagna referendaria promotori del primo referendum costituzionale di iniziativa popolare; dopo il successo del referendum, rifiuta di sciogliersi per raggiunto conseguimento del suo scopo sociale, e progetta di trasformarsi in un soggetto associativo permanente, impegnato a promuovere la conoscenza e l’approfondimento dei principi costituzionali e a vigilare sul rispetto della scelta espressa nel referendum dalla maggioranza degli elettori.

3. Nel merito, il referendum segna una svolta – sembra a me - almeno su quattro *issues* fondamentali per la democrazia italiana. La prima concerne il significato e il valore della Costituzione, la sua supremazia, certezza e stabilità. Nelle moderne

(liberal)democrazie, le Costituzioni 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. Riconoscono e sanciscono, nel loro contenuto essenziale, i fondamentali diritti che spettano ad ogni persona umana, e gli inderogabili doveri di solidarietà, che da ciascuno devono essere osservati. Definiscono le regole generali della competizione democratica. Le Costituzioni sono, di conseguenza, destinate a durare nel tempo¹. Non cambiano ad ogni cambio di maggioranza, come può accadere per le leggi ordinarie, che danno attuazione alle *policies* legittimamente perseguite da un governo e da una maggioranza, in attuazione del programma approvato dagli elettori: queste sono l'oggetto del conflitto e della competizione politica, quelle contengono le norme che li regolano, e i principi e i valori non negoziabili (o che comunque rappresentano per tutti un riferimento comune). La supremazia e la stabilità delle Costituzioni servono così 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 dei vincitori, non dipendono dalle alterne vicende della politica.

Si tratta – come si sa - di una delle fondamentali conquiste del costituzionalismo liberaldemocratico moderno. Per questo, nelle grandi democrazie, si ritiene che le modifiche costituzionali debbano essere concordate fra maggioranza e opposizione. La conseguente rigidità delle Costituzioni democratiche è lo strumento che ne garantisce la supremazia e la stabilità: per lo più essa si traduce in limiti e in procedimenti aggravati per le revisioni costituzionali, che rendano impossibile alle maggioranze che si susseguono nel tempo modificare la Costituzione secondo i propri convincimenti o interessi di parte. Dove questi limiti e questi procedimenti aggravati non sono espressamente previsti è perché essi sono già saldamente radicati nella cultura politica del paese (e dei partiti dominanti).

Nelle ultime legislature in Italia si è tuttavia proceduto, o tentato di procedere, alla adozione di riforme costituzionali sostenute dalla sola maggioranza. Lo fece il centrosinistra, nel 2001, con la riforma del titolo V (che, tuttavia, nasceva da un testo approvato a larga maggioranza dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e poi dall'Aula della Camera, e godette fino alla fine di un ampio sostegno bipartisan fra gli amministratori regionali e locali, dunque nel sistema istituzionale *at large*). Lo ha fatto il centrodestra, con una riforma assai più impegnativa, visto che riscriveva insieme la forma dello Stato e la forma di governo, incideva sul sistema delle garanzie costituzionali e, indirettamente ma sostanzialmente, su alcuni dei principi e dei diritti sanciti dalla prima parte della Costituzione. E che era stata pensata e costruita, tra i monti del Cadore e poi nelle aule parlamentari, come il prodotto di un negoziato e di una spartizione fra i soli

¹ V. V. Onida, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004; e F. Bassanini, *La struttura dei sistemi democratici e l'acquisto del costituzionalismo moderno*, in VV.AA., *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di Astrid, Firenze 2004

partiti della maggioranza (una sorta di *spoils system* applicato per la prima volta alla legge suprema!).

Ma può un paese vivere e crescere se le regole fondamentali della convivenza comune sono di fatto precarie, e cambiano ad ogni cambio di maggioranza? L'erosione della stabilità costituzionale, registrata in Italia negli ultimi anni, ha rappresentato uno degli elementi del clima di insicurezza e di smarrimento che è ha attanagliato il paese, uno dei fattori della sua crisi. Mentre la stabilità della Costituzione e la condivisione dei principi costituzionali avevano rappresentato in Italia, per decenni, un fondamentale fattore di identità nazionale, di regolazione pacifica dei conflitti, della stessa ricostruzione del Paese nel dopoguerra.

Recuperare il valore della supremazia e della stabilità costituzionale (della certezza delle regole, delle libertà e dei diritti) ha rappresentato fin dall'inizio il più ambizioso obiettivo strategico del movimento "Salviamo la Costituzione"². Consapevole che per raggiungerlo occorrerà un lavoro di lungo periodo, di rimotivazione culturale e di rilancio dell' *esprit républicain*. Ma che, nell'immediato, due scelte risultavano del tutto pregiudiziali. Innanzitutto, bocciare nel referendum la riforma imposta dal governo Berlusconi: la sua approvazione avrebbe infatti consolidato – forse irreversibilmente – il precedente di riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza. La seconda, "mettere in sicurezza" la Costituzione, rafforzandone il grado di rigidità, elevando la maggioranza richiesta dall'articolo 138 per l'approvazione parlamentare di leggi di revisione costituzionale. L'attuale formulazione dell'articolo 138 della Costituzione fu, infatti, pensata e scritta con riferimento a un Parlamento eletto con un sistema proporzionale (o.d.g. Giolitti), nel contesto di un sistema politico multipolare, e sulla base della condivisa convinzione che la Costituzione, concordata e approvata da tutti, potesse essere emendata solo con l'intesa di tutti. Nell'idea del Costituente, la procedura di revisione costituzionale era inoltre finalizzata alla introduzione di emendamenti o modifiche puntuali. Nessuna di quelle condizioni sussiste ancora oggi: e l'articolo 138 non garantisce più, di fatto, dal rischio di riforme costituzionali (anche radicali) approvate a colpi di maggioranza.

L'esigenza di una rimodulazione dell'art. 138 non nasce oggi. Essa fu immediatamente avvertita, subito dopo il varo della legge elettorale maggioritaria, e l'avvio di una ristrutturazione in senso bipolare del sistema politico e si tradusse in un disegno di legge³ che proponeva 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), per approvare le modifiche ai regolamenti parlamentari e per eleggere i titolari degli organi di garanzia (Capo dello Stato, Presidenti delle Camere). Ma la proposta cadde allora per la fine anticipata della XII legislatura (1996), e non fu riproposta nella successiva dalla maggioranza di

² Cfr. le relazioni e gli interventi ai due citati convegni di Milano e Roma del 2004 in www.astrid.eu.

³ 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 1996.

centrosinistra, dominata dall'ambizione di varare una "grande riforma" della intera seconda parte della Costituzione. Emergevano – tra loro intrecciate – due linee di tendenza, allora dominanti nella cultura istituzionale della destra ma anche di una parte della sinistra (e in una sparuta, ma loquace minoranza dei costituzionalisti): la prevalenza di un approccio giacobino rispetto a quello liberaldemocratico; e la sopravvalutazione del ruolo dell'ingegneria costituzionale, vista come un rimedio universale, come lo strumento per riuscire a realizzare coerenti politiche economiche, sociali e culturali; e anche quella modernizzazione del sistema politico, che neppure la riforma elettorale era riuscita a produrre. Una "grande riforma" della Costituzione rappresentava – in quest'ottica – la vera questione da affrontare per attrezzare l'Italia a vincere le sfide del Duemila.

Il forte sostegno che questo approccio ha avuto nei media e anche tra molti opinion leaders ha fatto premio per lungo tempo, nel dibattito politico, rispetto al più prudente approccio della dottrina⁴. Secondo la quale, non si deve ignorare che la coesione delle maggioranze e la stabilità dei governi dipende principalmente dalla struttura del sistema politico, ed è dunque errato pensare che possano essere assicurate principalmente da espedienti costituzionali. Occorre invece attivare processi politici di semplificazione del sistema dei partiti, supportati da una revisione delle regole che disciplinano l'attività politica e regolano la formazione delle rappresentanze (leggi elettorali, leggi sul finanziamento dei partiti, disciplina delle campagne elettorali, regolamenti parlamentari, disciplina dei conflitti di interesse, norme a tutela del pluralismo dell'informazione, ecc.). E' per es. evidente che, nel caso italiano, il sistema maggioritario a turno unico (accoppiato, a livello regionale e locale, con sistemi proporzionali con premio di maggioranza alla coalizione), non ha ridotto la frammentarietà del sistema politico, né ha incrementato la coesione delle coalizioni; e peggio ancora rischia di fare il sistema proporzionale con premio di maggioranza introdotto nel 2005. Altrettanto non accadrebbe, presumibilmente, con un sistema maggioritario a doppio turno, più adatto a favorire la coesione di maggioranze di coalizione in un sistema in origine molto frammentato.

Su questa linea (e dunque in contrasto con le due tendenze dominanti sopra ricordate) si è fin dall'inizio collocato il variegato schieramento aggregatosi nel movimento per salvare la Costituzione, insieme alla grande maggioranza dei costituzionalisti italiani. E' l'inizio di una svolta culturalpolitica, consolidata e rafforzata – forse non a caso – dal programma dell'Unione⁵, che già dalle prime pagine sottolinea la necessità di riaffermare la supremazia e la stabilità della Costituzione, respinge l'idea di una grande riforma costituzionale ("semplicemente perché non ce n'è bisogno"), opta per modifiche costituzionali puntuali e condivise e per riforme a Costituzione invariata (leggi elettorali, sul finanziamento dei partiti, sui conflitti di interesse); *last but not least*, enuncia come prioritaria una modifica dell'articolo 138 che rafforzi la rigidità costituzionale elevando la maggioranza necessaria per l'approvazione parlamentare delle modifiche alla Costituzione: una

⁴ Rinvio, per tutti, a G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna 2004; e ai saggi raccolti in ASTRID, *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze 2004.

⁵ *Per il bene dell'Italia*, Roma 2006, pagg. 9 e segg.

scelta con l'impegno a mettere fine all'epoca delle riforme imposte a colpi di maggioranza dalla coalizione che ha vinto le elezioni.

4. Poteva bastare la vittoria elettorale dell'Unione (e dunque l'approvazione popolare del suo programma) a consolidare la svolta or ora ricordata? Il dubbio è lecito. Non solo per l'esilità della maggioranza emersa dalle urne. Ma anche per una ragione più sostanziale. A ben vedere, la costruzione reggeva ad una condizione: che la maggioranza degli italiani continuasse a riconoscersi nella Costituzione repubblicana del '47. Se la maggioranza degli italiani avesse optato per una riscrittura radicale della Costituzione, la riaffermata supremazia e stabilità della Carta del 1947 avrebbe poggiato su basi fragili.

Per questo, i promotori del referendum (ma anche la maggioranza dei partiti dell'Unione) hanno posto agli elettori durante la campagna referendario un quesito fondamentale: volete mantenere "l'impianto e gli equilibri fondamentali"⁶ della Costituzione del 1947 e, in questo quadro, prevedere riforme parziali coerenti con i principi e i valori che la ispirano, o volete sostituirli con un assetto istituzionale nuovo? L'esito del referendum non lascia dubbi. Da un lato, consolida e convalida una vittoria elettorale tanto risicata nei numeri da lasciare incerti e dubbiosi sulla propria legittimazione a governare perfino una parte dei vincitori⁷. Dall'altro, rende credibile la scelta di rifiutare una grande riforma, di preferire la via di riforme puntuali e mirate, coerenti con i principi e i valori costituzionali; ponendo mano, per altro verso, ad una incisiva riforma della legislazione di contorno (a cominciare dalla legge elettorale) e a una coraggiosa ristrutturazione del sistema politico (a partire dalla costruzione del partito democratico, ideato per riunificare le forze riformiste del centrosinistra).

5. Ma la campagna referendaria e il suo esito segnano anche la sconfitta di due *idola fori*, anch'essi largamente dominanti nel dibattito di questi anni (ancorché fortemente criticati dalla stragrande maggioranza dei costituzionalisti e dei politologi): il modello ipermonista di concentrazione dei poteri nelle mani del capo del governo, in deroga al principio della divisione dei poteri fondamento del costituzionalismo liberaldemocratico; e la ricostruzione del sistema federale nei termini di una rigida separazione di ambiti materiali di esclusiva competenza del legislatore regionale o statale.

In entrambi i casi, si tratta di teorie che non hanno riscontro nella ormai consolidata e variegata esperienza dei sistemi liberaldemocratici. Non la seconda, smentita dall'esistenza, in tutti gli Stati federali, di una *supremacy clause* (esplicitata nel testo costituzionale o introdotta per via giurisprudenziale) che legittima il legislatore federale a intervenire anche nelle materie di competenza regionale, a tutela degli interessi unitari della federazione e della uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti e delle libertà costituzionali; cosicché il modello federale si

⁶ L'espressione è dell'ex Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, la cui dichiarazione di voto per il No nel referendum ha – secondo molti analisti – influito in modo rilevante sulle scelte di una parte dell'elettorato.

⁷ L'osservazione è di Piero Fassino, nell'intervento pronunciato il 4 luglio al seminario organizzato a Roma dall'Associazione per il Partito democratico.

distingue (e si contrappone) al modello confederale proprio per la relativa flessibilità nella ripartizione delle competenze legislative, e per rapporti tra Stato federale e istituzioni territoriali governati dai principi di coordinamento, sussidiarietà e leale collaborazione (accanto, va da sé, ai principi di autonomia e responsabilità).

Quanto alla prima teoria, è vero che una democrazia declina se non sa risolvere i problemi dei cittadini. Occorrono dunque istituzioni forti, capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese. Ma esse lo sono, se lo fanno con il consenso dei cittadini, se garantiscono adeguati controlli sull'esercizio del potere, se assicurano un equilibrato pluralismo istituzionale. Se ciò non accade, alla lunga non sapranno neppure prendere le decisioni giuste, né sapranno farle rispettare. La forza delle istituzioni nasce dalla loro legittimazione democratica, dalla loro capacità di interpretare attese e domande sociali, di mobilitare coscienze e volontà sulle scelte da compiere e sulle innovazioni da realizzare. E anche dalla capacità di definire con nettezza l'ambito e i confini della politica, e, all'interno di questi confini, i limiti del potere del governo e della maggioranza (i limiti di ogni potere costituito) rispetto ai diritti e alle libertà garantiti a tutti e a ciascuno. Chi vince ha il diritto e il dovere di governare, di avere gli strumenti necessari per attuare il programma presentato agli elettori. Ma nel rispetto della Costituzione e delle leggi, dei diritti, delle libertà e delle garanzie riconosciute alle minoranze. E' questo il cuore delle Costituzioni democratiche e liberali: dotare gli eletti dal popolo, i vincitori delle elezioni dei poteri necessari per ben governare; ma dare a tutti, e *in primis* agli sconfitti, la certezza che i loro diritti non sono minacciati, che le regole e i principi della democrazia non sono alla mercé di chi ha vinto. Prevedere dunque, a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche.

Il pluralismo istituzionale, i controlli sul potere, i checks and balances, non sono dunque un impaccio. Sono la forza della democrazia. Presidenzialismo americano, cancellierato tedesco, *premiership* britannica, semipresidenzialismo francese: ciascuno di questi modelli dà forza al Governo, stabilità alle maggioranze, legittimazione alle istituzioni. Ma ciascuno prevede contrappesi e garanzie efficaci, robuste garanzie della democraticità del sistema e del pluralismo istituzionale. E nessuno tra essi concentra tutto il potere di decisione in un solo organo, in un solo decisore. Perché il "potere corrompe" e il "potere assoluto corrompe assolutamente". Purtroppo, questa consapevolezza sembra mancare in Italia, dove hanno molto seguito da tempo teorie esasperatamente moniste, basate, in buona sostanza, sull'idea che la miglior forma di governo sia quella che concentra quasi tutti i poteri in capo a un uomo solo e gli garantisce l'inamovibilità nella carica, per tutta la legislatura, alla sola condizione che egli sia scelto dagli elettori⁸. Ma, se si accoglie questa impostazione, diventa incerto lo stesso confine tra forme di governo democratiche e forme di governo cesariste, plebiscitarie o peroniste. Non

⁸ Cfr. per tutti: Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Milano 1983; S.Galeotti, *Un Governo scelto dal popolo*, Milano 1984; A.Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Bologna 1991; G.Pitruzzella, *Forme di Governo e trasformazioni della politica*, Bari 1996. Ma già, in nuce, M.Duverger, *La monarchie républicaine*, Paris 1974

basta infatti la legittimazione elettorale, per rendere democratica una forma di governo: la storia è ricca di dittatori eletti.

Neppure è vero che la concentrazione di tutti i poteri nelle mani del Capo è una buonaregola, praticata in tutte le aziende private. Vale forse per le imprese a conduzione familiare, gestite direttamente dal proprietario (con le quali lo Stato moderno ha poco in comune); ma già nelle grandi imprese si usa dividere le deleghe tra più amministratori o almeno sottoporli all'indirizzo e al controllo di organi collegiali; per non parlare della possibilità di sostituire il vertice della società anche in corso di mandato.

Si invoca, ex adverso, la personalizzazione della politica; è, indubbiamente, un fatto con cui si deve fare i conti. Ma non è un valore, e ancor meno un valore da promuovere fino all'esasperazione. Al contrario: un buon sistema istituzionale, deve essere costruito in modo che la scelta degli elettori possa esprimersi effettivamente non solo sulle qualità personali del leader (esaltate e manipolate dalla comunicazione televisiva); ma anche sui programmi, sulle scelte politiche, sui valori che le ispirano, sulle qualità delle squadre che affiancano il leader. Deve dunque controbilanciare gli eccessi della personalizzazione e della spettacolarizzazione della politica.

6. Il referendum costituzionale non è un referendum consultivo. Il suo esito vincola Governo e Parlamento. Impedisce di ripresentare la riforma bocciata, o una sostanzialmente simile. Deve dunque ritenersi vietata la riproposizione dei due punti nodali del progetto respinto dal referendum: una forma di governo centrata sulla attribuzione al premier di poteri assoluti; e una configurazione dei rapporti fra Stato e Regioni basata sulla attribuzione alle Regioni di poteri legislativi esclusivi e sulla attribuzione al continuum Governo-maggioranza parlamentare di un illimitato potere di veto sulle leggi regionali.

Non discende dal voto referendario, viceversa, il vincolo a una scelta conservatrice. Non c'è infatti contraddizione fra la difesa della Costituzione repubblicana e della sua stabilità e il sostegno a innovazioni istituzionali coerenti con i principi e i valori, con l'impianto e gli equilibri della Carta del 1947; possono essere, al contrario, riforme necessarie proprio per attuare principi e valori costituzionali ancora in parte inattuati (valga solo l'esempio dell'art. 3 e dell'art. 4). Il programma dell'Unione propone 18 modifiche puntuali ad altrettanti articoli della Costituzione: sono tutte coerenti con il suo impianto e i suoi principi.

A partire dalla riforma dell'articolo 138, intesa a "mettere in sicurezza" la Costituzione, ristabilendone la stabilità e rigidità: la forte valenza di questa riforma, nel contesto di un'ispirazione culturale liberaldemocratica, non può essere negata. Diverrà più difficile approvare le riforme necessarie? Si può rispondere che non è stato così in molte altre grandi democrazie (USA, Germania, ecc.), dove da sempre la Costituzione può essere cambiata solo con maggioranze qualificate, necessariamente *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. Con la regola dei due terzi, nella scorsa legislatura, si sarebbero infatti approvate le correzioni al titolo V e si sarebbe riconosciuto al Presidente del Consiglio il potere di revoca dei ministri, che anche l'opposizione era disposta a votare, purché isolati dal contesto di una riforma complessivamente inaccettabile.

Se l'asse portante resta quello della Costituzione del 1947, da ammodernare e rinnovare, ma da non demolire, dovrà essere poi confermato il rifiuto di una grande riforma, di una riscrittura generale della seconda parte della Costituzione (e dunque di un'assemblea costituente: le assemblee costituenti vengono elette quando occorre definire e approvare una Costituzione nuova). La riforma si tradurrà 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 bastino, 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 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 è ancora il fondamento della convivenza democratica degli italiani. Perché così hanno deciso gli italiani stessi, nell'esercizio diretto dei loro poteri sovrani.