

CERIMONIA DI CHIUSURA DEL SEMINARIO 2011

LECTIO MAGISTRALIS
LO STATO DELLA DEMOCRAZIA IN ITALIA
E LA PROSPETTIVA DELLE RIFORME ISTITUZIONALI

VANNINO CHITI*

Centocinquanta anni dopo la proclamazione dell'unità, l'Italia si trova a confrontarsi con l'esigenza di un riassetto istituzionale che ci consenta di fare fronte alle sfide che la globalizzazione pone a tutti i paesi e, in particolare, alle democrazie occidentali. La democrazia, oggi, torna ad essere sfidata: dai processi economici e sociali, dalle problematiche relative alla sicurezza e alle relazioni internazionali, ormai non racchiudibili prevalentemente nei confini dello Stato nazione; dai populismi che di fatto abbattono le forme, l'idea stessa di rappresentanza e di nuova cittadinanza; dai terrorismi che attraverso una violenza dissennata si propongono di ridefinire gli equilibri del mondo.

Al tempo stesso, con l'affermarsi della soggettività individuale, si è modificato un aspetto che aveva caratterizzato il XIX secolo e soprattutto gran parte del XX secolo: quello che avevamo definito politicizzazione di massa. La risposta necessaria, al cui interno deve essere inquadrato il discorso italiano sulle riforme, deve dunque da un lato saper inventare forme democratiche di *governance* mondiale, su questioni cardine come la tutela dei diritti umani e la salvaguardia della sostenibilità ambientale e umana dello sviluppo, cioè il futuro del pianeta da non abbandonare al rischio di una distruzione irreversibile;

* *Vicepresidente del Senato della Repubblica*

dall'altro guardare all'obiettivo della costruzione di una democrazia sovranazionale in Europa, come esigenza di questo nostro tempo e condizione per una riforma e rilancio della democrazia nei nostri Stati nazionali; abbiamo infine l'esigenza di ripensare le forme di partecipazione dei cittadini, ad esempio lo strumento dei referendum, e con particolare impegno (vista la loro crisi) i modi di essere e di funzionare dei partiti politici. La fase che attraversa l'Unione Europea è, anche dopo il Trattato di Lisbona, piuttosto di stallo: l'Italia, le sue forze politiche, dovrebbero assumere la piena affermazione dell'Europa politica come un obiettivo centrale. Non è così. E non lo è per l'insieme del sistema Paese, che non è rappresentato solo dalla politica, ma dal mondo della cultura e dell'economia. Vi è dunque a mio giudizio un deficit di visione, di respiro generale nel confronto in atto, anche in Italia, sulla democrazia e le riforme che risultano necessarie. Detto questo occorre riconoscere che il dibattito politico in Italia non è solo caratterizzato da contrapposizione e scontro sterile: gli ultimi anni hanno visto le forze politiche concorrere anche all'emersione e al consolidamento di tendenze di lungo periodo che, ridisegnando il rapporto tra lo Stato centrale, le Regioni e le Autonomie locali da un lato, e quello tra la Repubblica e le istituzioni dell'Unione Europea dall'altro, dispiegano effetti sulla forma di Stato e sulla forma di governo.

La legislatura in corso è stata finora contrassegnata dalla attività di attuazione del Titolo V della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Come è noto, particolare importanza ha avuto l'adozione della legge 5 maggio 2009, n. 42, che ha delegato il Governo a dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; al tempo stesso ci si propone di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio di Regioni e Autonomie locali e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. Sulla base delle legge delega, sono stati finora adottati decreti legislativi relativi a: attribuzione di un

proprio patrimonio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; ordinamento transitorio di Roma capitale; determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* di Comuni, Province e Città metropolitane; federalismo fiscale municipale. Altri schemi di decreto legislativo, che stanno compiendo o hanno recentemente concluso il proprio *iter* presso la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, riguardano la materia della autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario e quella delle risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

L'andamento del confronto su questi decreti, come del resto sulla legge delega, ha visto il definirsi di rapporti talora convergenti, spesso di disaccordo, tra le principali forze politiche. A mio giudizio ciò non corrisponde semplicemente a motivi di contingenza politica. Sembra troppo spesso mancare un quadro generale d'insieme, che sostenga e renda coerenti i singoli provvedimenti; talora il metodo di semplice e rigorosa conoscenza degli esiti dei provvedimenti o la stessa esatta definizione delle risorse realmente disponibili sembra invece secondario rispetto ad un astratto primato della ragione politica.

Si tenga inoltre presente che ad oggi non è ancora stata definitivamente approvata quella Nuova Carta o Codice delle Autonomie, che ridisegnando le competenze, risulta indispensabile per una valutazione delle risorse attribuite per far fronte alle responsabilità assunte.

Infine alcune misure, sia di scelta organizzativa delle Autonomie locali, ad esempio quelle relative al personale, sia di contenimento complessivo della spesa pubblica, che hanno oggettivamente gravato su Regioni, Province e Comuni più che sui ministeri centrali, hanno introdotto elementi di contraddizione nel processo di costruzione del cosiddetto federalismo.

Anzi alcune di quelle misure nascono da visioni centralistiche e riproducono norme precedenti, già cassate in sede di giudizio dalla Corte costituzionale.

La riforma della seconda parte della Costituzione, che aveva registrato alcuni progressi nella scorsa legislatura, attraversa attualmente una fase di stallo.

La legislatura, che ancora una volta si era annunciata come costi-

tuyente, rischia di terminare con un niente di fatto, sui regolamenti parlamentari, sulla riforma del Parlamento e del Governo, sulla legge elettorale. La transizione italiana che non si conclude, reca con sé un impoverimento della democrazia e il diffondersi preoccupante della sfiducia tra i cittadini. Quella che alcuni definiscono “Seconda Repubblica” si fonda su una, per me pessima, legge elettorale; su decisioni politiche sempre revocabili; su un non reciproco riconoscimento, ma anzi spesso su una reciproca delegittimazione degli schieramenti in campo; sulla esistenza di partiti, strumenti essenziali in una democrazia, ben lontani dallo svolgere quella funzione di cerniera tra società e istituzioni, che la Costituzione assegna loro.

Dopo il 2008 i gruppi parlamentari, sia alla Camera che al Senato, sono continuati a crescere di numero rispetto alle forze politiche che si erano presentate alle elezioni, complice anche una mancata approvazione di modifiche ai regolamenti parlamentari, che lo impedissero o comunque lo rendessero più difficile. Al tempo stesso, fatto ben più grave, è continuato, anzi è addirittura cresciuto il fenomeno di parlamentari eletti in un partito e passati poi in forze politiche diverse, con migrazioni non solo interne a maggioranza o opposizione, ma anche di spostamento dall’una all’altra, in entrambe le direzioni.

Questi fenomeni sono per me inaccettabili, sempre: non hanno niente a che vedere con l’esercizio senza vincolo del mandato parlamentare. Sono invece espressione di trasformismo che, tanto più in presenza di una legge elettorale che costringe al voto in blocco per le liste dei partiti, tradisce fino in fondo il rapporto con i cittadini. Segnalo con preoccupazione che il fenomeno di passaggi da un gruppo politico all’altro non riguardano solo il Parlamento: sono presenti anche nei Consigli comunali, provinciali, regionali.

A me pare indispensabile far crescere anche su questi aspetti una rigorosa coscienza di moralità pubblica, nella società; un comportamento coerente in tutti i partiti e in quanti si impegnano in politica.

Si può certo, legittimamente, cambiare convinzioni, compiere scelte nuove e diverse: ma chi è eletto, in qualsiasi istituzione, dovrebbe accompagnarle con le dimissioni da quelle cariche, per le quali si era presentato ai cittadini in una diversa formazione politica.

Non voglio dare l’impressione che sulla scena vi siano soltanto om-

bre: è doveroso individuare anche le luci o semplicemente spazi di iniziativa.

Il 2 dicembre 2009, l'aula del Senato ha approvato una mozione della maggioranza e due delle opposizioni, dalle quali emerge la condivisa consapevolezza che il fallimento dei progetti di riforma elaborati in passato è da attribuire alla mancata ricerca di un ampio consenso parlamentare e politico, ma che non è tuttavia venuta meno l'esigenza di alcune puntuali riforme del testo costituzionale, in materia di ordinamento della Repubblica.

È giusto sottolineare come la formulazione stessa delle tre mozioni, identica in molti punti, testimonia un importante lavoro di concertazione tra le varie forze politiche.

Entrando nello specifico, le tre mozioni indicano gli elementi sui quali esiste un largo consenso. Si tratta della riduzione del numero dei parlamentari, della rivisitazione del bicameralismo perfetto e del rafforzamento, nei rispettivi ambiti costituzionali, dei poteri e delle funzioni del Parlamento e del Governo. Mozioni simili sono state approvate dalla Camera dei deputati e le Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento stanno svolgendo un'attività conoscitiva congiunta in materia.

A mio giudizio sarebbe stata essenziale l'approvazione di un'unica mozione parlamentare di indirizzo, con l'indicazione delle precise riforme da realizzare e dei tempi per approvarle.

Una pluralità di mozioni, anche se in aspetti importanti coincidenti, non esprime la stessa forza politica e volontà unitaria né fa assumere al Parlamento il ruolo di protagonista decisivo nel percorso delle riforme.

Questo, dunque, sembra a me ancora oggi necessario, se si vuole aprire un reale, e non propagandistico, percorso riformatore: una mozione comune di indirizzo da approvare al Senato e alla Camera, sulle riforme, i loro contenuti guida, i tempi di una loro approvazione.

Anche in questo deficit di indirizzo oltre che in ricorrenti confusioni tra campi propri di una maggioranza di governo e campo della Costituzione e delle istituzioni, comune non solo all'insieme delle forze politiche ma tramite loro ai cittadini italiani, risiede una delle ragioni dell'attuale situazione di blocco.

Da molto tempo, ormai, è in corso un dibattito sulla sostituzione dell'attuale bicameralismo paritario con un modello più efficiente e più coerente con il nuovo sistema delle autonomie. Si tratta di disegnare un nuovo Parlamento che sia anzitutto più snello, grazie ad una consistente riduzione del numero di deputati e senatori, in cui una delle due Camere rappresenti le autonomie territoriali e si occupi principalmente delle materie normative, legislative e finanziarie riguardanti il rapporto tra lo Stato centrale e l'Unione Europea, da un lato, le Regioni, le Province e i Comuni, dall'altro.

Il nodo non ancora sciolto si riferisce alla fiducia al governo, sia attraverso la elezione parlamentare del Presidente del Consiglio, come in Germania o in Spagna, sia nel caso – anch'essa da introdurre – della sfiducia costruttiva.

Appare evidente, almeno a me, che se le Camere continueranno entrambe ad essere elette a suffragio universale diretto, da parte dei cittadini, la nomina ad opera del Parlamento del Presidente del Consiglio, come la sfiducia costruttiva, non potranno non essere svolte congiuntamente da un "Congresso" che unisca – come in occasione della elezione del Presidente della Repubblica o dei giudici costituzionali – Senato e Camera.

Su questa impostazione mi ritrovo oggi d'accordo con quanto ha più volte sostenuto Enzo Cheli, anche in convegni sul ruolo del Senato organizzati proprio a Firenze.

Con riferimento ai rapporti tra Governo e Parlamento, non si può non sottolineare come l'esperienza degli ultimi anni indichi l'esigenza di una approfondita riflessione sul ruolo e i poteri delle Camere rispetto all'esecutivo. Il ricorso massiccio alla decretazione d'urgenza e al voto di fiducia su maxi-emendamenti, combinato con una marcata eterogeneità dei testi legislativi, realizza una innegabile compressione del ruolo del Parlamento. Come è stato più volte ricordato dal Presidente della Repubblica, l'inserimento, nei disegni di legge di conversione di decreti-legge, di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, elude il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge. Inoltre l'ete-

rogenità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni.

Uno dei punti critici, in questo caso, riguarda proprio il Senato: è il nostro regolamento che apre varchi al possibile inserimento di contenuti eterogenei nelle leggi di conversione dei decreti leggi ed è dunque il regolamento del Senato che deve, non da ora, essere modificato e per questi aspetti reso coerente con quello della Camera dei deputati.

In questa legislatura si è ancora accentuata la situazione che vede le Camere approvare pochi provvedimenti e, per di più, quasi sempre sottoforma di decreti-legge recanti appunto un contenuto eterogeneo, approvati spesso tramite la richiesta da parte del governo di un voto di fiducia. Ciò incide pesantemente sull'attività del Parlamento, in generale, e dell'opposizione, in particolare, e dovrebbe essere oggetto di riflessione nel più ampio contesto della predisposizione – anch'essa annunciata ma lontana dall'essere realizzata – di uno statuto delle opposizioni.

Peraltro, la giusta valutazione su possibili miglioramenti, ampiamente condivisi, della Carta costituzionale non deve degenerare in una frenesia riformatrice, fonte di continue e confuse proposte di riforma, funzionali ad una visione di parte, del tutto contingente, ed il cui esito è quello di fare del testo costituzionale il capro espiatorio di criticità che attengono invece al piano della legislazione ordinaria o all'efficacia dell'azione di Governo; di individuare nella riforma costituzionale la panacea di tutti i mali. Le naturali esigenze di aggiornamento dei meccanismi di funzionamento del sistema istituzionale non devono trasformarsi in continua delegittimazione della Costituzione.

L'esigenza di sottrarre il terreno costituzionale allo scontro politico quotidiano è, del resto, l'indicazione che emerge dal referendum costituzionale del 2006, relativo al progetto di revisione costituzionale approvato in Parlamento nella XIV legislatura, con il consenso della sola maggioranza di centro-destra e in un clima di forte contrapposizione tra gli schieramenti politici.

Con le già ricordate mozioni approvate dal Senato, tutte le forze

politiche hanno dichiarato di avere recepito tale indicazione.

Alle parole deve però seguire la coerenza dei fatti, dei comportamenti concreti.

Si tratta ora di verificare se esistono le condizioni, la volontà, le forme per procedere, così da non rendere vana, da questo punto di vista, l'attuale legislatura. Per essere chiaro: per i bisogni del Paese se questa legislatura non è in grado di realizzare quelle riforme delle istituzioni largamente condivise, quegli aggiornamenti alla Costituzione che ho richiamato, dal punto di vista politico, dei risultati utili che può portare al Paese, è già di fatto conclusa. Esaurita. Ho già fatto cenno alla necessità di un più forte e convinto rapporto con l'Unione Europea.

Ho già richiamato un quadro in questo momento non esaltante, ma molto critico, per quanto si riferisce alla presenza e al ruolo dell'Unione Europea nello scenario internazionale: basti guardare alle vicende che interessano il Nord Africa. Diversa, e assai positiva, è invece la valutazione sulle novità che riguardano la cooperazione tra Commissione, Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, sviluppatasi dopo il Trattato di Lisbona, così come dobbiamo riconoscere all'Unione Europea la capacità di intervento, di politiche nuove, di un più efficace coordinamento delle scelte di bilancio e degli indirizzi programmatici dei paesi membri, per far fronte alla crisi economica e impostare un nuovo sviluppo.

Da questo punto di vista occorre sottolineare che, senza grandi clamori propagandistici, sono state introdotte modifiche di rilievo, che fanno sì che oggi l'euro, la nostra moneta comune, sia meno "sola", non più separata da meccanismi e strumenti di coordinamento e indirizzo della politica economica e fiscale dell'Unione e degli Stati che ne fanno parte.

Il Senato, si accinge, proprio in questi giorni, a esaminare un disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati, che riscrive la disciplina della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea, attualmente contenuta nella c.d. legge Buttiglione n. 11/2005, della quale è conseguentemente prevista l'abrogazione.

Il provvedimento rinsalda la cornice entro la quale ha luogo la partecipazione delle Camere al procedimento legislativo dell'Unione Eu-

ropea. Grazie alla procedura Barroso del dialogo politico (ossia la decisione adottata dalla Commissione europea nel 2006 di trasmettere tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche comunitarie) e alla procedura di controllo di sussidiarietà, prevista dal Trattato di Lisbona, sempre più spesso le commissioni parlamentari inseriscono all'ordine del giorno progetti di atti normativi dell'Unione europea o gli atti preordinati alla formulazione degli stessi.

Nel 2010, ad esempio, il Senato ha approvato e trasmesso alla Commissione europea 72 risoluzioni, di cui 16 secondo la procedura del dialogo politico e 56 secondo il meccanismo di verifica del principio di sussidiarietà.

Il Parlamento italiano, come le istituzioni legislative degli altri Paesi membri, è dunque sempre più inserito nel processo decisionale sovranazionale e i confini tra la politica nazionale e la politica europea diventano, come è giusto, sempre più labili.

Di questa importante evoluzione, dovrà necessariamente tenersi conto in sede di ripensamento del bicameralismo.

Un'altra riforma di particolare importanza è quella della contabilità e della finanza pubblica, realizzata dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, presto modificata dalla recentissima legge 7 aprile 2011, n. 39, al fine di rendere la nuova disciplina interna compatibile con le regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Analogamente a quanto s'è visto con riferimento alla riforma della legge Buttiglione, anche la riforma della contabilità pubblica tocca sia i rapporti tra il livello nazionale e quello sovranazionale, sia i rapporti tra Camere e Governo. Al rafforzamento dei poteri decisionali del Governo in materia di finanza pubblica, fa riscontro l'individuazione di poteri di controllo parlamentare.

È importante sottolineare come l'esame parlamentare degli importanti provvedimenti, che sono stati ricordati, si sia svolto all'insegna di una collaborazione tra maggioranza e opposizione e tra Camere e Governo.

Ciò dimostra che, quando prevale la consapevolezza degli interessi

reali del Paese, delle sue priorità, un atteggiamento costruttivo è possibile.

Voglio ancora richiamare l'attenzione sul consolidarsi di esperienze importanti di collaborazione tra i Parlamenti.

In primo luogo tra quelli dell'Unione Europea: sta crescendo la funzione della Conferenza annuale dei Presidenti delle Assemblee parlamentari.

Nell'ultima, nell'aprile scorso, è stato deciso che ogni anno, a maggio, vi sarà un incontro tra le Commissioni bilancio dei Parlamenti nazionali e di quello europeo, per avere uno scambio di valutazioni, di conoscenza attorno ai grandi obiettivi della programmazione economico-finanziaria dell'Unione.

Al tempo stesso è iniziato in Canada, continuerà a Seul e io mi auguro che divenga un appuntamento dotato di continuità, il G20 dei Parlamenti, accanto ai vertici governativi.

Si è agli inizi, vi sono ancora molti aspetti di lavoro da registrare, ma il processo ha un significato non banale: è un tentativo, ripeto appena agli esordi, per dare una risposta ad una grande questione del nostro tempo. Mi riferisco alla necessità di costruire esperienze di "governance democratica" a livello sovranazionale.

È una sfida alla quale la democrazia che conosciamo – quella che è vissuta all'interno degli Stati nazionali – deve saper rispondere, pena un suo impoverimento, il rischio (del quale fin dall'inizio grandi pensatori politici ci hanno parlato) di un suo regredire in forme di "dispotismo dolce".

È sulla base di queste considerazioni che – voglio di nuovo sottolinearlo al termine del mio intervento – colloco in questo quadro qui il confronto sul caso italiano, sul rinnovamento delle istituzioni democratiche nel nostro Paese: rispetto ad esso sottolineo ancora una volta che ciò che manca non sono tanto le convergenze sul merito delle riforme da realizzare, quanto le condizioni politiche, di reciproca affidabilità e garanzia, che rendano realmente praticabile il percorso.

Se e quando questa svolta, indispensabile al Paese, potrà compiersi è difficile prevederlo e comunque rientra in un discorso più politico che istituzionale e dunque non proponibile in questa occasione: certa-

mente essa è urgente. Per questo bisogna non rassegnarsi, ma operare, cogliendo ogni spiraglio possibile e utile.

Facendo il nostro dovere.

Non lasciando il campo delle istituzioni, ai soli attori politici: riguarda tutti e la cultura ha un compito fondamentale.

Così come lo hanno le grandi organizzazioni economiche e sociali, oggi troppo spesso silenziose, se non addirittura assenti, da tematiche decisive per la vita del Paese.

Permettetemi di concludere con due brevi citazioni.

La prima è di Piero Calamandrei:

“La nostra Costituzione è in parte una realtà. In parte è ancora un programma, un ideale, una speranza, un impegno, un lavoro da compiere”.

Queste parole di Calamandrei danno, a me pare, il senso di un compito, quello proprio dei cittadini, e della ragione di una permanente validità della nostra Costituzione.

La seconda di Luigi Sturzo:

“La Costituzione è il fondamento della Repubblica. Se cade dal cuore del popolo, se non è rispettata dalle autorità politiche, se non è difesa dal governo e dal Parlamento, se è manomessa dai partiti verrà a mancare il terreno sodo sul quale sono fabbricate le nostre istituzioni e ancorate le nostre libertà”.

Sono parole che si commentano da sole, ma che al tempo stesso ci spronano ad una attenzione critica, ad un impegno senza altri calcoli che quello del Bene Comune dell'Italia.

È fondamentale, prima delle diverse collocazioni politiche, avere come cittadini italiani, e come partiti, un saldo, unitario, coerente incoraggio in queste impostazioni.

Se lo avessimo, meglio, se e quando lo avremo, potremo realizzare le riforme utili e indispensabili alla vita delle nostre istituzioni democratiche; dare una conclusione positiva alla interminabile transizione italiana; potremo dare il nostro contributo alla piena affermazione della dimensione politica dell'Unione Europea, alla costruzione di una vera e inedita esperienza di democrazia sovranazionale nel nostro continente.