

Le ragioni e gli obiettivi di una riforma della forma di governo, oggi*

di Franco Bassanini, Stefano Passigli e Cesare Pinelli

La democrazia non gode in Italia di buona salute: lo dimostrano, innanzitutto, il costante aumento dell'astensionismo elettorale e l'elevato livello di sfiducia dei cittadini nei confronti della politica. La tendenza a addebitare tale malessere a difetti del sistema istituzionale è diffusa quanto risalente, anche se coglie solo un aspetto della questione, ancorché non secondario.

Per questo il progetto di revisione costituzionale della forma di governo presentato dal Governo alle Camere non può essere considerato un diversivo rispetto agli altri problemi del Paese, talora drammatici. Occorre invece capire se questo progetto sia in grado di offrire una risposta convincente alle difficoltà del nostro sistema democratico, o se invece non rischi di aggravarle ancora di più; in quest'ultimo caso, occorre poi non limitarsi a criticare il progetto del governo, ma individuare le soluzioni alternative. L'obiettivo necessaria di una riforma impone infatti a tutti i democratici di non sottrarsi al compito di concorrere alla definizione dei suoi contenuti. E di farlo tenendo conto delle ragioni e delle preoccupazioni di tutti, anche di chi muove da culture politiche diverse dalle proprie. Le riforme costituzionali dovrebbero sempre essere il prodotto di

* È il testo della premessa e del capitolo 1 del Libro di Astrid su "[*Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*](#)", Passigli Editori, 2024. Il testo è stato discusso collegialmente nel gruppo di studio di Astrid che ha lavorato alla costruzione dei contenuti di quel libro e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei suoi componenti in parte già pubblicati su questa Rivista. Del gruppo di studio hanno fatto parte: Giuliano Amato, Enzo Balboni, Franco Bassanini, Marco Cammelli, Massimo Carli, Vincenzo Cerulli Irelli, Enzo Cheli, Francesco Clementi, Daniele Casanova, Edoardo Caterina, Fulvio Costantino, Giovanna De Minico, Filippo Donati, Antonio Florida, Franco Gallo, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Giorgio Macciotta, Gabriele Maestri, Maurizio Malo, Andrea Manzella, Francesco Marone, Oreste Massari, Gilberto Muraro, Alessandro Pajno, Silvia Paparo, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Marco Podetta, Lorenzo Spadacini, Rolando Tarchi, Giovanni Tarli Barbieri, Luisa Torchia, Mauro Volpi.

una larga condivisione e dunque di ampie maggioranze: ma ciò richiede – come la storia della nostra Costituzione insegna – la disponibilità di tutti a ragionevoli compromessi, fermo restando il limite invalicabile del rispetto dei principi e degli istituti che (come la divisione dei poteri, l'indipendenza della magistratura, il ruolo e i poteri delle istituzioni di garanzia) garantiscono le libertà e i diritti dei cittadini, la tutela delle minoranze, la struttura democratica dell'ordinamento. Intraprendere una riforma della forma di governo disegnata dalla Costituzione trova oggi le sue ragioni, da una parte nella mutata natura delle sfide che le istituzioni di governo sono oggi chiamate a fronteggiare rispetto all'epoca dei Costituenti e, dall'altra, nei cambiamenti intercorsi da allora nel sistema politico.

Ci sembra utile, prima di tutto, riflettere sulle ragioni e sugli obiettivi di una riforma della nostra forma di governo, e più in generale delle nostre istituzioni democratiche. È incontestabile il fatto che le istituzioni sono oggi chiamate a governare una realtà economica e sociale molto diversa da quella del dopoguerra. Basta pensare alla globalizzazione dell'economia e dei mercati, alla rivoluzione tecnologica e digitale, alle sfide del cambiamento climatico e delle grandi migrazioni di massa, al declino demografico e all'invecchiamento della popolazione nell'Occidente, ai nuovi equilibri geopolitici derivanti dall'impetuosa crescita di nuove potenze economiche e anche militari, alla crescente dipendenza della nostra economia dalla fornitura di materie prime e componenti strategiche di cui l'Italia non dispone e da ultimo all'affermarsi, sullo scenario globale, di tensioni e conflitti che pongono serie minacce, in prospettiva, alla sicurezza del nostro Paese e dell'Europa.

Sono problemi e sfide di grande complessità, dalla cui soluzione dipendono il destino del nostro paese e le condizioni di vita, se non la stessa sopravvivenza, delle future generazioni: richiedono politiche pubbliche lungimiranti e decisioni coraggiose e tempestive e richiedono poi elevate capacità operative nell'attuazione delle politiche prescelte e delle decisioni prese. Da questa constatazione deriva la necessità di un sistema istituzionale e di meccanismi di governo che consentano alle istituzioni

(governi e parlamenti) di adottare e realizzare, in tempi rapidi e con la necessaria continuità negli anni, decisioni di questa portata. Ma proprio perché vincere queste sfide richiede da tutti sacrifici impegnativi e di lungo termine, è anche necessario assicurare che queste decisioni siano assistite da un consenso popolare sufficientemente largo e siano avvertite come legittime e inevitabili (o quanto meno non arbitrarie) dalla maggior parte delle forze politiche e dei cittadini, così che dunque possano avvalersi, nella loro attuazione, del concorso convinto dei cittadini, dei corpi intermedi e delle imprese, e possano reggere nel tempo ai mutamenti di maggioranze che sono naturali e fisiologici nei sistemi democratici.

Non si tratta dunque soltanto di rafforzare la stabilità dei governi e l'efficacia della loro azione, ma anche di ripristinare la rappresentatività delle istituzioni e riattivare o reinventare strumenti di partecipazione democratica che assicurino un effettivo consenso intorno alle scelte politiche adottate e una collaborazione diffusa nella loro attuazione. Esperienze recenti, come le difficoltà che stanno incontrando negli Stati Uniti il presidente Biden e in Francia il presidente Macron nel suo secondo mandato, offrono materia di riflessione a questo riguardo.

La seconda ragione di fondo che può spingere a riformare il sistema istituzionale riguarda il sistema politico. All'epoca della Costituente e nei primi decenni della Repubblica, la rappresentatività delle istituzioni e l'aggregazione del consenso si avvalevano del ruolo rilevante svolto da grandi partiti di massa, dotati di una forte coesione ideologico-culturale e di una solida struttura organizzativa. Proprio questa coesione e questa struttura hanno allora bene o male consentito ai partiti di assolvere al loro compito costituzionale di principale strumento della partecipazione democratica dei cittadini alla formazione delle scelte politiche (art. 49), di interrelarsi con la variegata trama delle formazioni sociali nelle quali si articola la ricchezza del pluralismo sociale (art. 2 Cost.), e infine di organizzare e animare il confronto, nel Parlamento e nelle altre assemblee rappresentative, tra le diverse visioni degli interessi pubblici, al fine della formazione di scelte politiche condivise (o comunque riconosciute come legittime proprio perché prodotto di un processo democratico di

formazione: art. 49 Cost.). Chi più chi meno, i partiti erano in tal modo riusciti, nei primi decenni della Repubblica, a costruire quella trama di canali a doppio senso di marcia che, assicurando un costante dialogo tra società civile e istituzioni, permette, da un lato, a interessi diversi di coagularsi in visioni comuni e, dall'altro, fa sì che le scelte politiche compiute sulla base del confronto democratico fra quelle visioni comuni siano poi condivise dall'intero corpo sociale o almeno da una sua sufficientemente ampia maggioranza. Erano riusciti così, almeno in parte, a svolgere le principali funzioni che caratterizzano il ruolo dei partiti politici in ogni sistema democratico: il raccordo fra società e istituzioni, la raccolta e l'interpretazione dei bisogni e delle istanze dei territori e delle loro comunità, l'elaborazione di strategie politiche, la loro traduzione in programmi di governo, l'organizzazione del confronto democratico nelle istituzioni rappresentative sulle scelte politiche da compiere in attuazione di queste strategie e programmi, l'organizzazione del consenso intorno alle scelte compiute, la selezione della classe dirigente. La presenza di un sistema di partiti fortemente legittimato rendeva inoltre meno evidente la conflittualità interna alle coalizioni di governo e la loro conseguente instabilità. Di più pesavano la cosiddetta *conventio ad excludendum* e la conseguente mancanza di alternanza al governo, correlate strettamente alla divisione del mondo in due blocchi, ma proprio perciò destinate, come in fatto avvenne, a venire superate con il crollo del muro di Berlino.

Nei decenni successivi, in Italia come in alcuni altri Paesi democratici (anche se non in tutti e non dappertutto con la stessa intensità), quel sistema di partiti (e quel modello di partito) è stato investito da una profonda crisi. Le cause sono state molteplici. Vi hanno concorso certamente la difficoltà di sostituire le precedenti piattaforme ideologiche chiuse con moderne culture politiche aperte, basate su principi e valori comuni e condivisi, la crescente incapacità dei partiti di interpretare i mutamenti e le istanze sociali, e, in Italia, la scoperta di una diffusa corruzione. L'avanzamento della costruzione dell'unità europea e della globalizzazione – spostando una parte non irrilevante delle decisioni politiche in capo a istituzioni od organismi internazionali o europei nei quali dominante è (allo stato) il ruolo dei governi – ha peraltro

inevitabilmente indebolito il ruolo del Parlamento e dei partiti che nel Parlamento si confrontavano ai fini della elaborazione delle politiche pubbliche e della definizione delle conseguenti scelte politiche. Molto ha pesato anche la trasformazione del sistema dei media e della comunicazione politica: il tradizionale ruolo dominante della comunicazione *face to face*, che avveniva nei circoli, sezioni e assemblee di partito, è stato progressivamente sostituito dal ruolo della televisione e poi dei *social media*; si sono così moltiplicate le agorà politiche, ma in forme tali da favorire derive populiste e l'affermarsi di partiti personali. Sia pure in misura diversa da partito a partito e da paese a paese, è venuta così progressivamente declinando la capacità dei partiti di rappresentare un efficace strumento di informazione, di dibattito e di formazione delle scelte politiche, mentre si apriva strada al dilagare di movimenti estremisti o populistici. Indebolitosi il ruolo dei partiti nell'organizzazione della partecipazione democratica e nell'aggregazione delle opinioni, anche la rappresentatività delle istituzioni e il ruolo del Parlamento come sede del confronto fra le diverse visioni dell'interesse pubblico e della costruzione di scelte condivise sono venuti progressivamente scemando; sono man mano cresciute, per converso, la disaffezione dei cittadini verso la politica, la volatilità delle opinioni e delle scelte elettorali, la esasperata polarizzazione delle opinioni, la propensione ad affidarsi al *leader* più capace non già di progettare e attuare le riforme necessarie a risolvere i problemi del paese, ma di intercettare, tramite gli strumenti offerti dai media radiotelevisivi e dalle piattaforme digitali, le preoccupazioni, le angosce, le rivendicazioni degli elettori. L'iperpersonalizzazione della politica ha ulteriormente svuotato il ruolo del Parlamento e delle altre assemblee elettive. Le stesse *leadership* personali, peraltro, lungi dal radicarsi nella società con la forza delle visioni strategiche e delle proposte politiche, si sono limitate spesso a raccogliere e amplificare paure e malumori, più che idee e opinioni; il messaggio ipersemplicato del leader è veicolato verso la schiera dei *followers*, concepiti come monadi da fidelizzare, assecondandone le pulsioni. La tendenza è da ultimo esasperata dalla sostituzione dei mediatori tradizionali con le grandi piattaforme digitali che non hanno alcun interesse a organizzare la domanda politica verso l'identificazione di beni

comuni e la costruzione di politiche pubbliche capaci di realizzarli; al contrario si prestano ad amplificare le paure e le proteste degli individui, per aizzare la rabbia sociale e alimentare i contrasti e le contrapposizioni, nella convinzione (forse non infondata) che in tal modo aumentino gli utenti e dunque anche i loro proventi pubblicitari. Le piattaforme digitali finiscono così per rappresentare lo strumento della moderna disintermediazione politica, il mezzo elettivo con il quale *leader* autoreferenziali veicolano *fake news* e messaggi populistici, intesi a catturare e sequestrare il consenso effimero più che a contribuire alla costruzione democratica di una visione condivisa del futuro del paese e delle scelte conseguenti; o col quale poteri autoritari operano nell'ombra per alterare l'esito di competizioni elettorali e referendum nel proprio o in altri paesi. Ma così le stesse *leadership* risultano sempre più esposte alla volatilità e volubilità degli umori dell'elettorato e finiscono per avere cicli di successo molto brevi. Mentre ne viene alimentata quella radicalizzazione delle opinioni culturali e politiche che rappresenta una delle minacce più gravi al buon funzionamento delle democrazie contemporanee: con l'uso dell'intelligenza artificiale vengono infatti selezionati gli utenti secondo le loro preferenze e viene segmentata la comunicazione, non solo isolando i *followers* del *leader* dal confronto con chi ha altre opinioni politiche, ma anche selezionando i messaggi del *leader* a seconda delle preferenze di ciascun *follower*, in modo che nessuno di questi sia indotto a dubitare della capacità del *leader* di rappresentarlo in tutte le sue convinzioni e pulsioni.

È in questo contesto che è maturato il sistema politico della seconda fase della Repubblica. Un sistema caratterizzato da una compiuta alternanza di governo fra una legislatura e l'altra, ma anche dalla crescente incapacità dei partiti di rappresentare i bisogni della società e il loro mutamento, dall'affermarsi di derive personalistiche o populiste, da un'elevata conflittualità interna alle maggioranze parlamentari, dall'affievolimento del ruolo delle assemblee elettive (tanto nell'esercizio delle funzioni di legislazione o regolamentazione, quanto nell'esercizio delle funzioni di controllo), e da una crescente sfiducia dei cittadini nella effettività rappresentatività delle istituzioni. Vi ha concorso il susseguirsi di leggi elettorali politiche che,

nell'intento dichiarato di porre rimedio all'instabilità dei governi, da una parte hanno finito col premiare la costruzione di coalizioni molto ampie ma poco coese (con l'effetto di lasciare i partiti maggiori nelle mani di quelli minori, collocati in posizione di arbitraggio per la vittoria e ancor più per il mantenimento della maggioranza parlamentare in corso di legislatura) e dall'altra hanno negato agli elettori o fortemente limitato l'effettivo potere di scelta degli eletti (liste bloccate in circoscrizioni plurinominali estese). Certo è, comunque, che la speranza di consolidare il bipolarismo (se non di passare al bipartitismo), che aveva animato tutta la seconda fase della Repubblica a destra come a sinistra, si è scontrata con la realtà di un pluripartitismo molto resistente e con la crescente radicalizzazione e frammentazione delle opinioni e degli interessi sociali. Mentre la crisi dei partiti ha molto affievolito la loro idoneità ad operare come strumento fondamentale della partecipazione democratica, capace di veicolare verso l'alto le domande e le scelte dei cittadini, ma anche capace di operare, dall'alto verso il basso, come grande persuasore di massa in grado di raccogliere e organizzare le diverse istanze della società e di promuoverne la ricomposizione in una condivisa visione del bene comune.

Le indicazioni che ne derivano per la riforma costituzionale sembrano evidenti. Da una parte occorre certamente rafforzare la stabilità dei governi e la loro capacità di adottare tempestivamente politiche pubbliche di lungo periodo impegnative e coraggiose, di difenderle e proseguirle per tutto il tempo necessario, di dar loro esecuzione coerente ed efficace senza cedimenti a interessi corporativi, resistenze burocratiche, convenienze di parte. Dall'altra occorre anche, però, affrontare e risolvere il problema della crisi di rappresentatività e di legittimazione delle istituzioni. Solo istituzioni rappresentative e partecipate (e sentite come tali) sono infatti capaci di attivare processi democratici di formazione delle decisioni politiche, di mobilitare intorno ad esse il consenso popolare, di assicurare il concorso dei cittadini e dei corpi intermedi nella loro realizzazione, di ridurre il rischio che la volubilità delle scelte elettorali e la conseguente alternanza al governo di maggioranze diverse produca incertezza e

discontinuità nell'attuazione delle politiche necessarie per far fronte ai grandi problemi della nostra epoca.

Le riforme costituzionali (ed elettorali) tendenti a rafforzare la stabilità, la capacità di decisione e l'efficacia dei governi, ivi compresa la riforma della forma di governo e della legge elettorale politica, devono dunque essere configurate in modo da non aggravare, ma anzi da contribuire a temperare e ridurre la crisi di legittimità e rappresentatività delle istituzioni. Devono rinvigorire il ruolo e la rappresentatività dei parlamenti e i loro poteri di controllo. E devono essere, se non precedute, almeno accompagnate da iniziative e interventi intesi a rafforzare la partecipazione dei cittadini e, più in generale il tessuto democratico del Paese.

Ovviamente la stabilità dei governi non è di per sé assicurata dalla legittimazione elettiva delle istituzioni e neppure dall'auspicabile risoluzione della loro crisi di rappresentatività. La stabilità è condizione (come si è visto necessaria, anche se non sufficiente) dell'efficacia dei governi. Le riforme istituzionali ed elettorali dovrebbero dunque, per quanto possibile, scoraggiare la costituzione di coalizioni disomogenee e il succedersi di maggioranze diverse nel corso della legislatura, fermo in ogni caso il diritto dei cittadini e dei loro rappresentanti in Parlamento di concorrere a determinare la politica nazionale in ogni momento e non solo al momento delle elezioni politiche. E fermo il limite invalicabile del rispetto dei principi e degli istituti che (come la divisione dei poteri, l'indipendenza della magistratura, il ruolo e i poteri delle istituzioni di garanzia) garantiscono le libertà e i diritti dei cittadini, la tutela delle minoranze, la struttura democratica dell'ordinamento e ne assicurano l'effettività.

La terza indicazione deriva dall'esperienza degli altri ordinamenti democratici e dallo stesso pluridecennale dibattito italiano sulle riforme istituzionali. Pur limitando il campo, per la ragione appena accennata, soltanto alle esperienze degli Stati democratici, molte e diverse sono le soluzioni e gli strumenti (le forme di governo) utilizzati nel mondo per conseguire gli obiettivi della stabilità dei governi, dell'efficacia della loro azione, della rappresentatività delle istituzioni, del rafforzamento della partecipazione democratica e della fiducia dei cittadini nelle

istituzioni. Abbiamo dunque a disposizione un'ampia panoplia di modelli sperimentati, con la possibilità di valutare l'effettivo rendimento e la concreta efficacia di ciascuno di essi, ai fini del perseguimento di questi obiettivi. Di ciascuno andrà ovviamente valutata l'adattabilità alla realtà italiana, perché spesso hanno fiorito in Paesi assai diversi dal nostro per storia, tradizione, cultura e realtà economico-sociale. Ma prima di inventarsi soluzioni nuove, di cui è difficile prevedere il rendimento, pensiamo sia ragionevole passare in rassegna i modelli adottati negli Stati democratici e vedere quali esempi se ne possono trarre per la riforma delle istituzioni italiane¹.

¹ Rinviamo a Astrid *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*", cap. 2 "L'elezione diretta del vertice del potere esecutivo nell'esperienza degli Stati democratici: perché i difetti superano i pregi", di Mauro Volpi, riprodotto nelle successive pagine di questa rivista; e ai capp. 4, 5 e 6 del medesimo libro.