

FRANCO BASSANINI

Introduzione

1. Astrid ha dedicato, in questi anni, molta attenzione ai problemi delle riforme istituzionali ed elettorali. La ragione è ovvia, ma non banale. E' la convinzione che senza un forte e coraggioso ammodernamento delle nostre istituzioni (ma anche del nostro sistema politico) il nostro Paese non possa vincere, anzi neppure affrontare le sfide di questo secolo. Le sfide della competizione globale, dell'emergenza climatica e ambientale, del terrorismo fondamentalista, della rivoluzione digitale, dell'innovazione tecnologica e produttiva, della società dell'informazione; e, ancora, l'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi delle società multietniche e multiculturali, la rivendicazione di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali; e, anche, i nuovi problemi di finanza pubblica propri di un contesto nel quale la competizione globale sottopone i bilanci pubblici a *stress* crescenti e nel quale l'appartenenza all'Unione Monetaria Europea, i vincoli del patto di stabilità, le regole dei mercati internazionali impediscono il ricorso a svalutazioni competitive. Per affrontare fenomeni di tali entità e portata, occorre una democrazia più forte, più legittimata, più partecipata, più rappresentativa, più efficace di quella che oggi conosciamo in Italia, investita, come essa è, da una duplice crisi: di governabilità e di rappresentatività.

Combinare oggi in una miscela esplosiva, nello scenario di questo inizio di secolo, le sfide or ora accennate erano in realtà in incubazione già da alcuni decenni. E non da oggi risultava evidente l'impossibilità di fronteggiarle, per il nostro Paese, senza una forte innovazione: istituzionale, ma anche politica e amministrativa.

Perciò le questioni delle riforme istituzionali ed elettorali erano già state al centro del lavoro che, ben prima della fondazione di Astrid, molti di noi, individualmente, ma spesso collegialmente, avevano svolto negli anni (nei decenni) precedenti. Lavoro di studio e ricerca, di proposta e di progettazione. Ma anche, non di rado, lavoro politico, quando (certo individualmente, ma ancora una volta non dimenticando di far ricorso alle risorse di una collaudata esperienza di confronto e riflessione comune) alcuni di noi - nella veste di legislatori o di uomini di governo - ebbero la responsabilità politica diretta di alcune delle riforme parziali che in questi ultimi decenni hanno trasformato, ancorché in misura

insufficiente, il nostro sistema istituzionale e amministrativo: la prima, la seconda e la terza regionalizzazione, il federalismo amministrativo, la riforma del titolo V; la riforma elettorale maggioritaria, l'elezione diretta dei sindaci, la riforma della forma di governo, la battaglia parlamentare e poi referendaria sulla "grande" revisione costituzionale del 2005; la riforma dell'amministrazione, la riorganizzazione del Governo e dei ministeri, la privatizzazione del pubblico impiego, l'aziendalizzazione delle amministrazioni e dei servizi pubblici; la semplificazione dei procedimenti e la *better regulation*; la digitalizzazione dell'amministrazione e l'*e-government*; la liberalizzazione delle *utilities*. Astrid è nata del resto, dichiaratamente, proprio dalla volontà comune di continuare quelle riflessioni e quel lavoro, dopo il rivolgimento politico-elettorale del 2001.

2. Una democrazia è forte e solida se sa affrontare i problemi del Paese e rispondere in modo adeguato alle domande dei cittadini. Per questo occorrono istituzioni capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese. Una democrazia impotente e inefficace alla lunga genera disillusione, scontento, tentazione di scorciatoie populiste o plebiscitarie: la paralisi decisionale alimenta progetti bonapartisti o cesaristi.

Non è, certo, *solo* un problema di regole. Troppo spesso si indulge a pensare che le riforme istituzionali ed elettorali possano rappresentare la panacea di tutti i mali, supplire a carenze di innovazione politica o all'incapacità di progettare, varare e implementare, con determinazione e coerenza, innovative ed efficaci politiche pubbliche. Non si può negare, tuttavia, che sia *anche* un problema di regole, di riforme istituzionali ed elettorali. Nel momento nel quale, con la fondazione di nuovi partiti "a vocazione maggioritaria", sembra riaprirsi in Italia una fase di innovazione politica, appare più che mai necessario por mano anche alle riforme istituzionali ed elettorali che possono agevolare e incentivare questi processi di innovazione.

Certo, la democrazia italiana non ha solo un problema di governabilità, al quale rispondere con efficaci misure di rafforzamento della stabilità delle maggioranze, di potenziamento dei poteri di decisione degli esecutivi, di semplificazione e razionalizzazione del sistema delle istituzioni territoriali, di promozione dell'efficienza e efficacia delle amministrazioni (su ciascuna di queste questioni Astrid ha prodotto in questi anni analisi e proposte¹; altre sono in corso di elaborazione in questi mesi).

¹ Cfr. ASTRID, *Verso il federalismo*, a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli, Bologna, Il Mulino, 2003; ASTRID, *L'attuazione del federalismo fiscale*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Bologna, Il Mulino, 2004; ASTRID, *Welfare e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2004; ASTRID, *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, a cura di L. Torchia e F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2005; ASTRID, *Le virtù della*

La democrazia italiana ha anche un problema, altrettanto grave, di rappresentatività, di consenso e di fiducia nelle istituzioni, di sostanziale delegittimazione del ceto politico, di progressivo affievolimento del sistema dei contrappesi e dei controlli, di indebolimento delle istituzioni di garanzia. La forza delle istituzioni, infatti, non dipende solo dalla rapidità delle decisioni: potere decidere rapidamente è certo una necessità oggi ineludibile; ma occorre anche prendere le decisioni giuste; e soprattutto essere in condizioni di poterle attuare e implementare: e nelle moderne democrazie complesse – come è noto - l’attuazione delle politiche pubbliche non si fa per editto del principe. Le istituzioni democratiche sono forti, dunque, se sono capaci non solo di decidere, ma di farlo con il consenso e la partecipazione dei cittadini. E sono forti se sono legittimate, autorevoli, riconosciute; se danno a tutti la sicurezza della intangibilità dei propri diritti e delle proprie libertà; 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.

In altre parole, 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. Restando aperto al dialogo, alla partecipazione, al confronto. E nel quadro di controlli rigorosi. 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. Che chi si oppone avrà il diritto e gli strumenti per farlo. Prevedere dunque, a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, forti *checks and balances*, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche, strumenti adeguati per l’opposizione democratica. E adeguati

concorrenza, a cura di C. de Vincenti e A. Vigneri, Bologna, Il Mulino, 2006; ASTRID, *Semplificare l’Italia*, Firenze, Passigli, 2007; nonché vari *paper* reperibili in <http://www.astrid-online.it/I-paper-di/index.htm> . E anche, ASTRID, *Una Costituzione per l’Europa*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna , Il Mulino, 2003, e ASTRID, *La Costituzione europea*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna , Il Mulino, 2004.

strumenti di partecipazione: in modo che chi ha vinto le elezioni decida e governi, ma non possa esercitare un potere di comando dispotico e solitario².

Di qui la complessità delle riforme istituzionali ed elettorali. Che non devono solo garantire la governabilità e la tempestività e coerenza delle decisioni, ma anche la partecipazione democratica, la rappresentatività delle istituzioni, le garanzie delle libertà e dei diritti, la divisione dei poteri: le istituzioni, insomma, di una democrazia governante.

3. Mentre la riflessione sulle riforme istituzionali (e, parallelamente, sulle riforme amministrative) ha rappresentato il fulcro della ricerca e del lavoro di Astrid fin dalla sua fondazione, nel 2001, più recente è l'attenzione alla riforma elettorale. Per diversi anni, preferimmo evitare di affrontare una questione che appariva troppo intrisa di valenze politiche e di interessi di parte. Ci sembrò più facile ottenere ascolto e riscontri riflettendo e lavorando per altre riforme, non meno cruciali per l'ammodernamento della democrazia italiana, ma meno politicamente sensibili; dove più facile sembrava, dunque, far apprezzare il rigore delle analisi e la forza di proposte innovative, che sono la "cifra" distintiva del lavoro di Astrid. Del resto, vigente ancora la legge maggioritaria uscita dal referendum del 1993 (pur non esente da limiti e difetti³) la riforma elettorale non appariva tra le priorità del riformismo italiano.

Ma la sostituzione della legge Mattarella con la sciagurata legge 270 (il "*porcellum*") ha reso il problema cruciale e ineludibile. La legge 270 ha esasperato i problemi di rappresentatività e di governabilità del nostro sistema istituzionale. Impone, per vincere le elezioni, la formazione di coalizioni amplissime e molto disomogenee, buone per vincere ma non per governare. Mette la stabilità dei Governi alla mercé di componenti minori, non di rado eccentriche, delle coalizioni. Consegna alle segreterie dei partiti la scelta degli eletti, riducendo al minimo la possibilità degli elettori di valutare le persone dei candidati e di influire sulla loro scelte (le lunghe liste bloccate rendono difficile anche il ricorso allo strumento delle elezioni primarie). Sradica l'eletto dal territorio e rende evanescente il suo rapporto diretto con gli elettori e le comunità locali. Determina una sostanziale ingovernabilità del Senato. Favorisce una frammentazione partitica, ormai prossima alla frantumazione (a ciò concorrendo anche molte disposizioni della cosiddetta normazione di

² In questo senso cfr. già il paper di Astrid su *Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria*, a cura di M. Cammelli, Roma, 2001, in <http://www.astrid-online.it/I-paper-di/Paper-Bipolarismo-vers-pdf.PDF> : E poi soprattutto: ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2004; e ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna. Il Mulino, 2007.

³ Rinvio a F. BASSANINI, *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano* in ASTRID, *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007, pag. 28, e G. BUSIA, *L'uovo di Mattarella*, ivi, pag. 169 e segg.

contorno: regolamenti parlamentari, leggi sulla par condicio, sulla stampa di partito, sul finanziamento dei partiti, sulla raccolta delle firme per la presentazione dei candidati).

Né basterebbero le correzioni che verrebbero apportate da un'eventuale approvazione dei quesiti referendari: Essa apporterebbe bensì alcune correzioni alla legge Calderoli, ma non sarebbe in grado di colmare in modo soddisfacente le lacune e le distorsioni or ora accennate. Innalzando le soglie di sbarramento, potrebbe avere un qualche effetto di contenimento della frammentazione (più forte al Senato, più modesto alla Camera). Imponendo di fatto la presentazione di due listoni di coalizione, ridurrebbe la competizione tra i partiti appartenenti alla medesima coalizione durante la campagna elettorale. Ma non porterebbe a coalizioni omogenee e coese, almeno finché i sistemi elettorali regionali e locali restano basati su sistemi proporzionali con premio di maggioranza. E ridurrebbe ulteriormente le facoltà di scelta degli elettori a una pura scelta binaria tra due listoni bloccati di coalizione. Di fatto aumenterebbe ulteriormente il potere delle segreterie di partito sulla composizione delle Camere. Continuerebbe dunque a garantire il bipolarismo e l'alternanza tra maggioranze diverse scelte dagli elettori (alla Camera). Ma non risolverebbe i problemi, centrali, dell'alternanza tra coalizioni sufficientemente coese e omogenee, della governabilità del Senato, della stabilità ed efficacia dei governi, della scelta dei candidati/eletti, della riattivazione di un rapporto diretto tra gli eletti e gli elettori.

Rischiano così di venire annullati i passi avanti compiuti in questi anni in Italia verso una "normale" democrazia dell'alternanza. Se il bipolarismo si traduce nella competizione (e nell'alternanza al governo) tra coalizioni talmente eterogenee da non riuscire ad esprimere maggioranze coese e governi capaci di progettare e attuare le riforme necessarie, la stessa opzione per il bipolarismo verrà revocata in dubbio o comunque perderà molti consensi. Arroccandosi a difesa di questo sistema elettorale (ancorché corretto dal referendum), difendendo regole che producono un bipolarismo "coatto" o "blindato", costringendo a formare coalizioni omnibus, anche se prive di un progetto comune e di una sufficiente omogeneità di valori e obiettivi., i sacerdoti della democrazia bipolare rischiano trasformarsi carnefici.

4. All'indomani delle elezioni del 2006, abbiamo dunque deciso di avviare una riflessione sulla riforma elettorale, contando che i rischi propri di una ricerca su un tema ad alto tasso di politicità potessero essere evitati con un surplus di rigore scientifico. Un gruppo di studio avviato nell'autunno 2006 e coordinato da Enzo Cheli ha prodotto un cospicuo *set* di analisi e

di riflessioni, discusso dai maggiori costituzionalisti e politologi italiani in un seminario alla fine del mese di marzo del 2007⁴.

Ne è uscito un ricco *bouquet* di proposte innovative, sulle quali si è venuta costruendo una larghissima anche se non unanime convergenza. Ma soprattutto si sono delineati alcuni punti fermi, una piattaforma di valutazione e di ricerca comune: la riflessione sulla qualità del bipolarismo italiano, la opzione per sistemi che favoriscano l'omogeneità delle coalizioni di governo e la riduzione della frammentazione del sistema politico, il riferimento ai sistemi elettorali sperimentati nelle grandi democrazie del continente europeo, l'analisi critica degli effetti dei sistemi proporzionali con premio di maggioranza. Pur condivisi dalla maggior parte dei costituzionalisti e dei politologi italiani, questi punti fermi non incontravano, la scorsa primavera, il favore dei politici e degli *opinion leaders*, salvo rare eccezioni. Ma nei mesi successivi hanno guadagnato molti consensi e sono oggi largamente condivisi. Una constatazione incoraggiante per chi, come noi, non ha mai rinunciato a sostenere le proprie idee e ad avanzare proposte con esse coerenti, anche a rischio di andare contro corrente e restare isolati; ma ha sempre avuto, nel contempo, l'ambizione e la speranza di potere concorrere, con le proprie analisi e proposte, alla modernizzazione del paese e delle sue istituzioni democratiche.

Al mutamento di idee ha concorso certamente il convegno organizzato da Astrid alla fine del mese di maggio di quest'anno: una intensa giornata di confronto e dibattito alla quale hanno preso parte un centinaio di costituzionalisti, politologi ed esponenti di primo piano della politica italiana⁵. Nonostante il titolo prescelto ("Quale riforma elettorale serve al paese"), non avevamo ovviamente l'obiettivo di giungere a conclusioni unanimi sul sistema elettorale ottimale, sia pur nel contesto istituzionale e politico dell'Italia di oggi (per molti restando ferma la preferenza per sistemi uninominali maggioritari a doppio turno, per altri per sistemi proporzionali ben congegnati sul modello spagnolo o tedesco). E' noto, infatti, che poche scelte sono più opinabili di quella concernente il sistemi elettorali ottimale. Si registrò tuttavia in quella sede una larghissima, anche se non unanime, convergenza, su due punti cruciali. Che è bene guardare, innanzitutto, all'esperienza delle grandi democrazie europee, partire da sistemi elettorali collaudati e sperimentati; e dunque evitare sia i *patchwork* costruiti con un lavoro di bricolage tra modelli elettorali diversi, sia l'invenzione estemporanea di sistemi elettorali mai sperimentati altrove, i cui effetti spesso si rivelano

⁴ Le proposte del gruppo coordinato da Cheli e gli atti del seminario sono in ASTRID, *La riforma elettorale*, cit.

⁵ Gli atti del convegno sono in ASTRID, *Quale riforma elettorale serve al Paese*, in <http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Studi--ric/Quale-legg/index.htm>

molto distanti dalle intenzioni o e dai propositi dichiarati ex ante dai volonterosi inventori. Già in Europa, e anche limitandoci a considerare solo l'esperienza di Paesi di dimensioni comparabili con quelle italiane, disponiamo di quattro sistemi elettorali tra loro assai diversi, due maggioritari (Francia e Regno Unito) e due proporzionali (Germania e Spagna), che hanno dato tutti un buon rendimento: varrebbe dunque la pena, innanzitutto, di verificare se e in quale misura le peculiarità del sistema politico italiano ne possano consentire una "importazione" virtuosa. Una larga anche se non unanime convergenza si è registrata anche sulla critica al premio di maggioranza; esso costituisce un forte incentivo (anche se non un obbligo assoluto) a costituire coalizioni estremamente larghe, necessariamente disomogenee e poco coese, buone per vincere, non per governare.

5. Come è noto, una forte accelerazione al dibattito sulla riforma elettorale è stata impressa dalla promozione di tre referendum parzialmente abrogativi di disposizioni della legge 270 (c.d. referendum Guzzetta-Segni, dai nomi del presidente e del portavoce del Comitato promotore). Sull'intreccio tra riforma elettorale e referendum Astrid ha organizzato, tra giugno e ottobre del 2007, due dibattiti seminariali, i cui atti sono riprodotti in questo quaderno.

Nel primo seminario, tenutosi lo scorso giugno, si è discusso delle questioni di ammissibilità dei referendum elettorali, con riferimento non soltanto ai tre referendum già promossi, ma anche ad un quarto referendum, proposto in quei giorni da Pierluigi Castagnetti, avente per oggetto l'abrogazione totale della legge 270 e il ripristino della legge Mattarella: si ipotizzava, allora, che il quarto referendum potesse essere abbinato ai precedenti, se fosse stato proposto da cinque Consigli regionali nel corso del mese di settembre del 2007 (ipotesi in fatto non verificatasi).

Nel primo dei due seminari, due questioni hanno monopolizzato il dibattito: l'ammissibilità del referendum concernente l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista anzi che alla coalizione più votata; e la configurabilità di una reviviscenza della legge Mattarella, per effetto di un referendum abrogativo delle disposizioni abrogative contenute nella legge 270. Sulla prima questione, per la inammissibilità del referendum si è pronunciata una maggioranza degli intervenuti, facendo leva, soprattutto, sugli elementi di incostituzionalità della normativa elettorale che risulterebbe in caso di approvazione di quel quesito referendario. Una consistente minoranza degli intervenuti, viceversa, ha ritenuto quel referendum ammissibile (pur non contestando, per lo più, la sussistenza di profili di incostituzionalità nella normativa che risulterebbe dall'approvazione del quesito referendario, ma limitandosi ad escludere che la valutazione della costituzionalità di tale normativa di

risulta possa essere considerata tra i criteri impiegati dalla Corte costituzionale per la valutazione dell'ammissibilità di un referendum abrogativo).

Sul referendum per il ritorno alla Legge Mattarella si è registrata invece una sostanziale parità tra opinioni favorevoli e contrarie. Parecchi degli intervenuti lo hanno ritenuto ammissibile, e suscettibile di produrre la reviviscenza della legge Mattarella, soprattutto se formulato in modo da sottoporre ad abrogazione le singole disposizioni della Legge 270 che hanno disposto l'abrogazione o la sostituzione degli articoli del Testo Unico previgente (configurando così un referendum abrogativo parziale mirato ad abrogare le norme innovative e abrogatrici contenute nella Legge 270). Ma un pari numero di intervenuti si è pronunciato per la impossibilità di far rivivere, mediante lo strumento del referendum abrogativo, norme abrogate dal legislatore.

5. Ancora in tema di rapporti fra referendum e riforma elettorale: quali progetti di riforma elettorale, tra quelli oggi sul tappeto, precluderebbero il referendum? quali invece darebbero luogo alla celebrazione del medesimo, sia pure previo trasferimento del quesito sulle disposizioni della nuova legge? A questi quesiti ha dato risposta il secondo seminario, tenutosi nel mese di ottobre 2007. Lo abbiamo organizzato dopo avere constatato che una notevole confusione di idee regnava, sul punto, tra i decisori politici, per lo più convinti che bastassero modeste modifiche alla legge 270 (quali quelle previste dalla cosiddetta bozza Chiti e dalla bozza Calderoli) per precludere la celebrazione dei referendum.

Come per il seminario precedente, il dibattito ha visto susseguirsi contributi ed elaborazioni di alto valore tecnico-giuridico. Ma, diversamente dal seminario precedente, questa volta il dibattito ha consentito di pervenire a conclusioni largamente condivise. Tutti hanno convenuto che qualsiasi riforma o novella della legge elettorale che continuasse a prevedere un premio di maggioranza alla coalizione che abbia ottenuto più voti, non comporterebbe la preclusione della consultazione referendaria, ma il trasferimento del quesito sulle disposizioni della nuova legge. Analoghe considerazioni valendo per il referendum sulle soglie di sbarramento "agevolate" per i partiti raggruppati in coalizioni e per il referendum sulle candidature multiple.

Su questi snodi cruciali del sistema elettorale, è chiara la rilevanza politica di un chiarimento tecnico-interpretativo pienamente affidabile, quale quello suffragato dalle opinioni di molti dei maggiori costituzionalisti italiani: le forze politiche sono ora infatti in condizioni di distinguere tra i progetti di riforma approvando i quali il processo di cambiamento del sistema elettorale potrà considerarsi concluso, e i progetti di riforma che

avranno invece una vigenza transitoria o provvisoria, in attesa che col referendum il corpo elettorale abbia direttamente contribuito a ridefinire il sistema elettorale.

Con questo chiarimento si esaurisce il nostro compito. Alle forze politiche spetta ora la responsabilità delle scelte necessarie per dare al paese le regole, le istituzioni e gli assetti politici propri di una moderna democrazia governante.

1° novembre 2007.