

Una moderna democrazia europea L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali

Seminario promosso da

ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta

Roma, 14 luglio 2008

Franco Bassanini

Le riforme istituzionali ed elettorali oggi in Italia: la “proposta delle Fondazioni”

1. La proposta che in questo seminario verrà discussa è stata elaborata e unanimemente condivisa da 14 diversi soggetti (Fondazioni, Associazioni, Centri Studi): diversi tra loro per struttura, finalità, posizioni politiche; ciascuno giustamente geloso della sua storia e delle sue autonome scelte culturali. Alcuni si collocano all'interno dell'area cultural-politica di un partito, altri no. La partecipazione a questa iniziativa comune non prelude alla creazione di alcuna federazione, di alcun coordinamento tra loro.

Anche per ciò il nostro seminario non è e non potrebbe essere un momento del dibattito interno di un partito. Del resto: solo sei delle Fondazioni promotrici sono riconducibili all'area cultural-politica del Partito democratico o di qualcuna delle sue diverse “anime”; quattro sono vicine ad altre formazioni politiche di opposizione; quattro, infine, non sono collocabili nell'area di alcun partito perchè raccolgono persone non politicamente impegnate ovvero iscritte a partiti diversi.

Rivolgiamo dunque a tutti, e prima di tutti ai giornalisti presenti, un forte invito a non dare un'immagine distorta del nostro dibattito. Noi poniamo una questione che riteniamo fondamentale per il nostro paese: quella dell'ammodernamento delle nostre istituzioni. Non avvilitela con interpretazioni fantasiose e infondate. Non fareste – perdonate l'enfasi – un buon servizio né alla verità, né al Paese.

2. Si è aperto un dibattito sulle priorità nell'agenda dei problemi da affrontare, del confronto fra maggioranza e opposizioni. Si è autorevolmente sostenuto (Veltroni) che il confronto sulle riforme istituzionali deve lasciare il passo ad altri problemi più gravi e più urgenti, a partire dal potere d'acquisto delle famiglie. Non compete a noi intervenire in questo dibattito. Spetta alla politica definire l'agenda delle priorità.

Ribadiamo invece la convinzione – argomentata nel *paper* - che sussista un nesso evidente tra i grandi problemi, le grandi sfide che il Paese deve affrontare e

la questione dell'ammodernamento delle nostre istituzioni. Nessuna di queste sfide (la competizione globale, la società multietnica, il cambiamento climatico e la crisi energetica, la domanda di sicurezza, le nuove disuguaglianze e le nuove povertà, la ripresa della crescita) può essere vinta senza grandi riforme, coraggiose innovazioni, forti politiche pubbliche. Ma la strada delle riforme è irta di difficoltà, di resistenze e di ostacoli. Richiede dunque un forte e efficace sistema di *governance*: partiti moderni, aperti alla partecipazione democratica, portatori di visioni lungimiranti e di progetti innovativi; istituzioni capaci di decidere, ma ancor più di attuare le decisioni adottate, di mobilitare intorno ad esse il necessario consenso. Istituzioni forti perché legittimate e rappresentative; e forti perché capaci di dare risposte ai problemi dei cittadini, di garantire libertà e diritti, di offrire prospettive e speranze ai giovani e alle generazioni future.

Bisogna in altri termini risolvere la crisi di legittimazione, di rappresentatività e di governabilità che da tempo investe il nostro sistema istituzionale. Mancherà, altrimenti, uno strumento indispensabile per affrontare gli altri problemi del Paese. Solo una democrazia più legittimata, più rappresentativa e più efficace potrà risolverli: per questo pensiamo che la questione dell'ammodernamento delle nostre istituzioni non possa essere rinviata.

3. Siamo stati invitati a non riporre troppa fiducia nelle virtù taumaturgiche dell'ingegneria istituzionale. Chi ci ha rivolto questo invito non aveva probabilmente letto il terzo capitolo del nostro paper, che poneva l'accento sui limiti delle riforme istituzionali. O forse voleva fare autocritica rispetto a proposte da lui e dai suoi amici avanzate in passato: è un'autocritica che accogliamo con rispetto e soddisfazione. Meglio tardi che mai.

Anche noi pensiamo che il dibattito culturale e politico italiano sia stato troppo dominato dall'illusione che le riforme istituzionali potessero essere la panacea di tutti i mali, il rimedio universale ai problemi del Paese. Si è finito così col fare di esse un uso improprio, col caricarle di attese messianiche e di compiti titanici. Recuperiamo il senso del limite: le riforme istituzionali sono necessarie, ma non possono sostituire l'iniziativa dei partiti, la loro capacità di riformare se stessi; i processi politici possono produrre effetti anche più rilevanti di quelli prodotti dal cambiamento delle regole e degli assetti istituzionali; lo ha dimostrato, del resto, la forte semplificazione del sistema politico verificatasi in Italia nell'ultimo anno, a regole invariate.

Le riforme istituzionali non possono, parimenti, supplire alla carenza di politiche pubbliche, di strategie, di visioni, di progetti capaci di risolvere i problemi del paese. Ma resta vero che per progettare e attuare politiche pubbliche efficaci occorrono istituzioni capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese e di farlo con il consenso e la partecipazione dei cittadini: dunque istituzioni riformate.

Vogliamo dunque le riforme. Ma non qualsiasi riforma. Ci sono buone riforme e ci sono cattive riforme. Lo ha intuito quella larga maggioranza di italiani che ha respinto nel giugno 2006 il progetto di riforma costituzionale del centrodestra. Non perché non fossero consapevoli della necessità della riforma. Ma perché non sembrò a loro una riforma equilibrata, efficace, ben congegnata. *L'alternativa alle cattive riforme non è nessuna riforma. E' una buona riforma.*

Una buona riforma è una riforma equilibrata. Non soffriamo solo di carenza di capacità di decisione, ma di un più ampio deficit di legittimazione, rappresentatività e efficacia delle nostre istituzioni. La questione istituzionale non può esaurirsi dunque nella adozione di meccanismi elettorali e costituzionali intesi a rafforzare la stabilità e l'efficacia dei governi e la coesione delle maggioranze. Una democrazia più forte e più legittimata passa anche per il potenziamento e l'ammodernamento degli strumenti di partecipazione democratica, per l'adeguamento delle garanzie costituzionali, per il recupero della rappresentatività e del ruolo del Parlamento e delle altre assemblee elettive, per la definizione di un moderno statuto delle opposizioni, per il completamento di una riforma delle autonomie che dia vita a un federalismo o a un regionalismo ben congegnato e ben funzionante.

La nostra proposta non tratta nel dettaglio tutti questi problemi. Identifica quattro scelte di fondo, preliminari e fondamentali. Non averle fatte con chiarezza, in passato, è la causa fondamentale del fallimento delle riforme. Forti di una unanime convergenza sul merito di queste quattro scelte di fondo, le proponiamo alle forze politiche.

4. La prima scelta di fondo riguarda il *metodo delle riforme*. Per le riforme istituzionali è necessaria una larga condivisione, un accordo tra maggioranza e opposizioni. Le regole del gioco non possono essere fissate da un solo giocatore. I diritti, le libertà, le regole democratiche, gli assetti e gli equilibri costituzionali non possono essere alla mercé dei vincitori delle elezioni. Perciò occorre ristabilire quella grande conquista del costituzionalismo democratico che è costituita dalla supremazia e dalla stabilità (e dunque dalla rigidità) della Costituzione: è la rigidità della Costituzione che dà a tutti (anche alle minoranze) la sicurezza che i diritti, le libertà e le regole fondamentali non sono modificabili a discrezione della maggioranza, non vengono messi in gioco dalle alterne vicende della competizione politico-elettorale. E' un principio di valore generale, che non dipende dagli assetti istituzionali e dai sistemi elettorali adottati.

Ribadiamo dunque la convinzione che, sull'esempio di molte altre grandi democrazie (a partire dagli Stati Uniti d'America e dalla Germania), debba essere previsto, per l'approvazione di riforme costituzionali, un voto a maggioranza qualificata (due terzi o tre quinti dei deputati e dei senatori), ferma la facoltà di ricorrere a referendum popolare, quando lo chieda una minoranza qualificata degli elettori o dei parlamentari. Per dare coerente espressione alla volontà di por fine alla stagione delle riforme imposte a colpi di maggioranza (e per evitare che – come è accaduto nel caso della riforma del titolo V – successivi cambi di maggioranza paralizzino l'attuazione delle riforme non condivise) occorre modificare in tal senso l'art. 138 della Costituzione. Non è vero che ciò renderebbe impossibile provvedere ai necessari ammodernamenti del sistema costituzionale: le esperienze straniere (USA, Germania, Francia) lo dimostrano ampiamente.

Ma se le riforme sono necessarie, e se devono essere il frutto di una larga condivisione, ne discende la necessità del dialogo fra maggioranza e opposizioni. Non è un *optional*, o il prodotto di una valutazione politica, è un dovere di responsabilità istituzionale, al quale nessuno può sottrarsi; e che ciascuno deve

affrontare con le proprie idee e i propri valori, ma anche con intenti costruttivi e con apertura alle buone ragioni degli altri.

5. La seconda scelta riguarda la *forma di governo*. La riforma della forma di governo non ha, forse, una oggettiva priorità nell' ammodernamento delle nostre istituzioni. L'assetto del sistema politico, le leggi elettorali, gli strumenti di partecipazione dei cittadini, la disciplina dei partiti e le loro regole interne, i regolamenti parlamentari, il sistema dell'informazione, i meccanismi di finanziamento della politica, l'assetto del sistema economico-finanziario e dei suoi rapporti con le istituzioni hanno sovente sul funzionamento effettivo dei sistemi democratici un'influenza maggiore della disciplina della forma di governo. Ma essa rappresenta il quadro di riferimento, la cornice necessaria di ogni progetto di innovazione istituzionale. Le ambiguità e le incertezze sulla scelta della forma di governo sono state una delle ragioni principali del prolungarsi della infinita transizione italiana.

Il contesto europeo, di cui l'Italia è parte non solo per ragioni geografiche, offre una indicazione chiara e pressoché univoca. Gran parte delle democrazie europee ha da tempo adottato la forma parlamentare razionalizzata, nel complesso con buoni risultati: essa ha contribuito ad assicurare un buon livello di legittimazione e rappresentatività alle istituzioni, di stabilità ed efficacia dell'azione di governo, di alternanza al potere tra maggioranze diverse e dunque di rinnovamento del ceto politico. E' la forma di governo di tutti i paesi europei che crescono di più, che dimostrano maggiore dinamismo e capacità competitiva, che sembrano meglio attrezzati ad affrontare le sfide della globalizzazione: dalla Germania alla Gran Bretagna, dalla Svezia alla Finlandia, dalla Danimarca alla Norvegia, dalla Spagna all'Olanda, dall'Austria all'Irlanda. E', peraltro, la forma di governo scelta fin dall'origine dalla nostra Assemblea Costituente, con l'approvazione del cosiddetto ordine del giorno Perassi, anche se alla fine il proposito di rafforzare la stabilità e l'efficacia dei governi, nell'ambito del modello della democrazia parlamentare, fu realizzato solo parzialmente. E' la forma di governo prevista riproposta quasi unanimemente dalla Commissione De Mita-Jotti, e poi, nella scorsa legislatura, dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera, con la cosiddetta bozza Violante, dalla quali tutti o quasi convengono sia oggi opportuno ripartire.

Vi sono ragioni valide per ipotizzare scelte diverse? A noi non pare.

Le forme di governo presidenziali di origine americana non hanno mai attecchito nel continente europeo, dove esistono sistemi di partiti assai più strutturati che negli USA. L'innesto di una forma di governo presidenziale in un sistema politico europeo produrrebbe situazioni di paralisi decisionale nei frequenti casi di *divided government*; nei casi di omogeneità politica tra esecutivo e maggioranza parlamentare, esso produrrebbe, viceversa, una forte compressione dell'autonomia del Parlamento e del suo ruolo di bilanciamento nei confronti del Presidente. In entrambi i casi, gli equilibri fondamentali del modello presidenziale verrebbero gravemente compromessi.

I modelli neoparlamentari ad elezione diretta del premier non sono stati sperimentati da nessuna grande democrazia (a parte la brevissima sperimentazione israeliana, rapidamente conclusa con la constatazione del suo

fallimento). La dottrina ne ha dimostrato la incompatibilità con i principi strutturali su cui si regge l'equilibrio delle democrazie parlamentari.

La forma di governo semipresidenziale non ha avuto imitatori e sta oggi subendo anche in Francia una complessa opera di revisione e riassetto; da tutti è riconosciuta l'esigenza di "rimetterla in equilibrio", rafforzando il ruolo e i poteri del Parlamento; molti la vorrebbero superare: se non vi sono riusciti, è solo perché i critici del modello semipresidenziale si dividono equamente tra i fautori di una sua conversione al presidenzialismo e quelli di una sua conversione alla democrazia parlamentare. Anche nel modello gollista operano, del resto, elementi di bilanciamento dei poteri: che finiscono, non di rado anche in Francia, per paralizzare l'azione riformatrice del Governo, dunque per vanificare le presunte virtù "decisioniste" del sistema (le riforme di Sarkozy e Fillon non sono stati fermati tanto dalle proteste delle corporazioni, ma dal sostegno che queste trovano tra i parlamentari della maggioranza!).

Ripartire dalla bozza Violante significa dunque scegliere la forma di governo parlamentare razionalizzata, il "modello europeo". Non ripartire da lì per finire in qualunque posto; ma per completare e rifinire un percorso. Quello di realizzare in Italia una moderna ed efficiente democrazia parlamentare, facendo tesoro delle migliori esperienze delle più forti e solide democrazie europee: per dare stabilità all'azione del governo, rendere più fluida e rapida l'attività legislativa del Parlamento e potenziarne i poteri di indirizzo e di controllo, definire e garantire i diritti dell'opposizione, rafforzare le garanzie costituzionali, superare la crisi di legittimazione e rappresentatività delle nostre istituzioni; e far funzionare bene il nostro sistema (quasi) federale (ma di quest'ultimo problema discuteremo in un'altra occasione; così come in altra sede discuteremo della semplificazione del sistema normativo e dell'ammodernamento delle amministrazioni, questioni anch'esse cruciali per una democrazia efficiente e dunque capace di risolvere i problemi del paese).

Sul piano delle riforme costituzionali, ciò significa perseguire una maggiore governabilità e stabilità senza depotenziare il ruolo e le funzioni del Parlamento, anzi rafforzandole in parallelo con il rafforzamento degli strumenti di decisione e di azione del Governo. Si tratta di: superare il bicameralismo paritario, attribuendo alla sola Camera la responsabilità del rapporto fiduciario e differenziando le competenze (oltre che la rappresentanza) dei due rami del Parlamento in modo da assicurare la speditezza del processo legislativo e la partecipazione delle comunità territoriali alla definizione delle principali scelte politiche nazionali; ridurre il numero dei parlamentari; attribuire al Presidente del Consiglio il potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri; introdurre la sfiducia costruttiva, che in Germania ha contribuito a garantire una invidiabile stabilità delle maggioranze e dei governi; irrobustire la funzione di controllo del Parlamento sull'attività legislativa dell'esecutivo attraverso la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza e l'obbligo del parere delle Commissioni parlamentari per i decreti legislativi; prevedere tempi certi e ragionevolmente rapidi per l'esame dei disegni di legge del Governo (di cui andrebbe però maggiormente vincolata l'ampiezza); regolare i presupposti e i limiti della questione di fiducia e dei suoi limiti, a tutela del potere di emendamento del Parlamento; rivedere la disciplina del referendum

abrogativo, con la riduzione del quorum e l'innalzamento del numero di firme necessarie.

6. La terza scelta concerne le *leggi elettorali*. E' innanzitutto urgente la riforma della legge per l'elezione del Parlamento. Molti pensano che ci si debba rassegnare alla legge vigente magari corretta dal referendum. Ma non possiamo ignorare le evidenti incongruenze tanto dell'attuale normativa (a cominciare dal premio di maggioranza e dal meccanismo delle liste bloccate) quanto di quella che scaturirebbe da un'eventuale vittoria dei sì al referendum elettorale (che non inciderebbe sul premio di maggioranza e sulle liste bloccate, ma ulteriormente ridurrebbe l'effettiva libertà di scelte degli elettori); e neppure i consistenti dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalla Corte costituzionale nei confronti di entrambe.

Serve una nuova legge elettorale che rafforzi la rappresentatività e la legittimazione delle istituzioni e favorisca l'affermazione di una moderna democrazia dell'alternanza di tipo europeo, fondata sulla competizione virtuosa tra i partiti per la soluzione dei problemi del paese più che sulla contrapposizione ideologica di schieramenti precostituiti. Il sistema politico affermatosi nell'ultimo quindicennio ha il merito di aver portato al superamento della democrazia bloccata, all'allargamento dei confini della legittimazione e all'ingresso sulla scena politica di nuovi soggetti e di nuove forze. Ma queste positive innovazioni hanno convissuto con due elementi negativi: da un lato l'assenza di un moderno sistema di partiti, quale quello che hanno le altre democrazie europee, dall'altro l'affermazione di un inedito "maggioritario di coalizione" che ha incentivato la frammentazione politica, la caratterizzazione ideologica del bipolarismo e l'introduzione di una sorta di "presidenzialismo di fatto" all'interno di un involucro costituzionale di tipo parlamentare. I processi di aggregazione politica che si sono realizzati nell'ultimo anno hanno posto le condizioni per superare entrambi questi limiti. Perché essi possano consolidarsi - evitando al tempo stesso il rischio di un "bipartitismo coatto" che oltre a escludere dalla rappresentanza parlamentare famiglie politiche significative indebolisca il processo di costruzione e consolidamento di nuovi soggetti politici traducendosi invece nella formazione di due cartelli elettorali - è necessario affrontare il nodo della legge elettorale in modo coerente con la cornice istituzionale di un "parlamentarismo razionalizzato".

La forma di governo parlamentare è compatibile con una pluralità di sistemi elettorali, sia di tipo maggioritario che proporzionale. E' invece incompatibile con meccanismi di legittimazione elettiva autonoma del capo dell'esecutivo, che sono democraticamente sostenibili solo nell'ambito di ordinamenti di tipo presidenziale, basati su una forte separazione dei poteri e, appunto, sulla separata legittimazione dell'esecutivo e del legislativo.

Dei *sistemi maggioritari*, solo quelli uninominali (a uno o due turni) sono pienamente compatibili con la forma di governo parlamentare: il sistema maggioritario uninominale infatti, facendo della composizione del Parlamento il risultato di una serie di competizioni distinte a livello di collegio, da un lato

garantisce il rapporto tra il territorio e l'eletto (e quindi anche un certo grado di autonomia dell'eletto nei confronti del proprio partito e del Premier), e dall'altro rende la potenziale trasformazione di una minoranza numerica in una maggioranza parlamentare meno lacerante di quanto avverrebbe con il sistema del premio di maggioranza nazionale.

Tra i sistemi uninominali maggioritari, quello *a doppio turno*, in uso in Francia, appare più idoneo a consentire una rappresentanza parlamentare di tutte le principali famiglie politiche e a garantire, nel contempo, una sufficiente omogeneità delle maggioranze mediante la possibilità, offerta agli elettori nel secondo turno, di scegliere il *second best* (e mediante gli accordi di desistenza fra partiti contigui che intervengono fra primo e secondo turno). Da tempo, l'uninomiale maggioritario a doppio turno registra in Italia forti consensi sia nell'area politico-culturale del Partito democratico che tra le principali organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori; ma ha incontrato finora l'ostilità dei partiti intermedi e dei partiti minori e la diffidenza del centrodestra che lo giudica (a ragione o, più probabilmente, a torto) penalizzante per i candidati conservatori.

I sistemi proporzionali sono pressoché tutti strutturalmente compatibili con la forma di governo parlamentare. Ma, nell'esperienza delle democrazie europee, vi sono sistemi proporzionali che hanno dimostrato un buon rendimento, altri meno.

I *sistemi proporzionali puri* garantiscono una forte rappresentatività del Parlamento e quindi un elevato pluralismo politico, assicurano una buona parlamentarizzazione del dissenso, ma favoriscono la frammentazione del sistema politico, rendono difficile la formazione di maggioranze coese e omogenee, contribuiscono sovente a produrre governi instabili. Danno buoni rendimenti, per lo più, solo in Paesi di piccole dimensioni e non attraversati da forti *cleavages* politico-ideologici: non è il caso dell'Italia. Il *sistema spagnolo* favorisce significativamente i partiti di maggiore dimensione e i partiti regionali fortemente radicati in aree ristrette del Paese; la piccola dimensione delle circoscrizioni dà la possibilità agli elettori di fare la loro scelta considerando le persone dei candidati, e salvaguarda un accettabile rapporto tra eletti e elettori, tra eletti e territorio. A fronte dei suoi numerosi pregi, il sistema spagnolo presenta tuttavia alcune caratteristiche strutturali che rendono la sua "importazione" in Italia problematica: 1) sottorappresenta i partiti nazionali intermedi, e dunque può negare di fatto un'adeguata rappresentanza a correnti politiche significative (o può indurle ad aggregazioni artificiose con uno dei due grandi partiti) e può così non garantire adeguatamente il pluralismo politico e la rappresentatività del Parlamento; 2) incentiva di fatto il localismo (negli ultimi quindici anni, i governi di Aznar e di Zapatero sono stati fortemente condizionati dai partiti indipendentisti baschi e catalani). Gli inconvenienti evidenziati possono essere attenuati, introducendo nel modello alcune varianti, attraverso una sorta di ibridazione fra modello spagnolo e modello tedesco, che ha generato, nei mesi scorsi, la cosiddetta bozza Vassallo (a prevalenza spagnola) e le due bozze Bianco (a prevalenza tedesca, in ispecie la seconda).

Nel *sistema tedesco*, il metodo maggioritario utilizzato per la elezione di metà dei deputati produce una modesta ma non irrilevante correzione maggioritaria, che viene accentuata dal mantenimento in soprannumero dei seggi conquistati nei collegi uninominali; il collegio uninominale garantisce un rapporto diretto fra gli eletti e il territorio, obbliga i partiti a fare scelte oculate nelle candidature, e rende semplice l'eventuale ricorso alle primarie per la designazione dei candidati. Il contrasto alla frammentazione è assicurato dalla clausola di sbarramento del 5%. Nonostante tali correzioni, la ripartizione proporzionale di tutti i seggi (eccettuati quelli conquistati in soprannumero), avvenendo su base nazionale, assicura a tutti i partiti sopra la soglia una rappresentanza proporzionale ai voti ottenuti, e garantisce dunque un buon livello di rappresentatività e di pluralismo politico. Il che non ha peraltro impedito al sistema politico tedesco di assestarsi su uno schema bipolare, caratterizzato dall'alternarsi tra due coalizioni ciascuna guidata da un partito a vocazione maggioritaria, sia pure senza preclusioni, in casi eccezionali, per governi di grande coalizione, per altro non ignoti neppure nel quadro del sistema maggioritario britannico. Non incentivando aggregazioni artificiose di tipo elettoralistico, il sistema tedesco sembra idoneo a favorire quell'omogeneità della proposta politica di ciascun partito, che rappresenta il presupposto fondamentale per affrontare in modo trasparente ed efficace anche il nodo delle alleanze. Esso appare d'altronde coerente con l'evoluzione del sistema politico innescata dalla costituzione del Pd e del Pdl e dalla scelta, che entrambi hanno fatto, di superare il bipolarismo di coalizione frammentato e rissoso dell'ultimo quindicennio, presentandosi alle elezioni con il proprio programma e il proprio leader candidato alla presidenza del Consiglio.

Si obietta che il sistema tedesco metterebbe in crisi l'assetto bipolare e il principio dell'alternanza di governo e renderebbe difficile la formazione di maggioranze stabili. Ma l'esperienza tedesca prova il contrario: è l'esperienza di un paese tra i più stabili al mondo, nel quale il principio dell'alternanza, e il ruolo di pivot dei due partiti a vocazione maggioritaria non sono mai venuti meno (anche l'attuale *große Koalition* non costituisce una necessità imposta dal risultato elettorale, ma il frutto di una scelta politica liberamente e responsabilmente compiuta dai due partiti maggiori).

Anche il modello tedesco può essere mitigato o corretto, introducendo qualche variante, purchè non tale da alterarne la coerenza di fondo: nel *paper* diamo alcune indicazioni, sulla linea di quella equilibrata "ibridazione" tra modello tedesco e spagnolo, che caratterizzava le due bozze Bianco, in ispecie la seconda, a dominante tedesca. Dalla quale, a nostro avviso, potrebbe utilmente ripartire il confronto per una riforma elettorale che serva a rendere più forte, più legittimata, più rappresentativa e più efficace la democrazia italiana.

Andranno comunque introdotti meccanismi efficaci di salvaguardia della rappresentanza di genere in attuazione del principio ormai espressamente sancito dall'articolo 51 della Costituzione (come, per esempio, l'obbligo di ripartire equamente i posti di capilista e i successivi nelle liste bloccate e/o una congrua riduzione dei rimborsi elettorali per i partiti che non eleggano almeno il 30/40 per cento di donne). E occorrerà procedere a un ripensamento critico dell'efficacia degli attuali sistemi elettorali locali, e in particolare di quello regionale. Da un lato infatti il sistema dell'elezione diretta del Presidente di

Regione appare scarsamente coerente con i compiti di natura prevalentemente legislativa dell'istituzione regionale, oltre a determinare un forte squilibrio dei poteri a danno dei consigli regionali che si è rivelato assai poco funzionale all'efficienza e alla qualità dell'azione di governo. Dall'altro, il sistema proporzionale senza soglia di sbarramento ma con premio di maggioranza alla coalizione adottato per l'elezione dei consigli regionali costituisce un forte incentivo alla frammentazione politica che, intervenendo a un livello decisivo per la morfologia del sistema dei partiti come è quello regionale, contraddice l'esigenza di semplificazione del quadro politico e rischia di vanificare gli effetti ottenuti al riguardo a livello nazionale.

Quanto alla legge per le elezioni del Parlamento europeo, riteniamo sufficiente introdurre una ragionevole clausola di sbarramento (3%) e un moderato incremento del numero delle circoscrizioni. Il sistema istituzionale europeo non può essere infatti assimilato a quello di una democrazia parlamentare, il governo europeo (*grosso modo* rappresentato dal Consiglio e dalla Commissione) non è espressione di una maggioranza parlamentare, e comunque l'elezione di una modesta frazione dei parlamentari europei non è vissuta dall'elettorato (e dalle stesse forze politiche) nei termini di una competizione per la conquista della maggioranza nel Parlamento europeo. Queste ragioni hanno suggerito di optare per un sistema proporzionale, con ripartizione nazionale dei seggi (prescritta peraltro per tutti paesi dell'Unione). Ma la legge vigente, escludendo ogni anche modesta clausola di sbarramento, tende a dare una mera "fotografia" degli orientamenti dell'elettorato, ma anche a favorire la frammentazione partitica: se l'effetto "fotografia" non merita critiche, dato l'assetto istituzionale dell'Unione, l'incentivo alla frammentazione va invece valutato negativamente, perché suscettibile di ostacolare un riassetto razionale del nostro sistema dei partiti. E' dunque ragionevole ipotizzare una riforma che preveda anche per le elezioni europee una clausola di sbarramento (ovviamente nazionale, dato che nazionale deve essere la ripartizione dei seggi). Appare tuttavia evidente l'inopportunità di un eccessivo innalzamento della soglia; esso non sarebbe congruente con le finalità di un'elezione che non è vincolata all'obiettivo della governabilità ma esclusivamente a quello della rappresentanza; e contraddirebbe anche la proclamata esigenza di aumentare la rappresentatività della delegazione italiana attraverso un ridisegno delle circoscrizioni. Una soglia di sbarramento moderata (il 3%) sarebbe dunque sufficiente a escludere dalla rappresentanza i micro-partiti, e dunque a disincentivarne la formazione, e a evitare che il processo di aggregazione di forze minori realizzato dal Pdl venga sottoposto a tensioni.

Per quanto riguarda il voto di preferenza, esso è generalmente previsto in quasi tutti i Paesi di piccola e media dimensione; non è invece previsto nei Paesi di dimensioni comparabili all'Italia (Gran Bretagna, Germania, Francia, Spagna): si tratta tuttavia di Paesi nei quali le leggi elettorali nazionali, le leggi sulla disciplina dei partiti, i loro statuti, o – in mancanza – consuetudini e prassi consolidate garantiscono l'effettiva applicazione di regole di decisione interna e di selezione delle candidature improntate ai principi della democrazia, del pluralismo e della rappresentatività. Nella presente situazione italiana invece, l'abolizione delle preferenze rischierebbe di essere considerata dall'opinione pubblica come un ennesimo segnale dell'impermeabilità del sistema politico alle

esigenze della società e alle domande di effettiva partecipazione democratica; anche perché potrebbe incentivare la pericolosa tendenza, già emersa in occasione della composizione delle liste per il Parlamento, all'autoreferenzialità di un ceto politico che reagisce alla sua crisi di legittimazione arroccandosi in forme esasperate di cooptazione. Si rischierebbe così, in altri termini, di allentare ulteriormente - in assenza di effettivi meccanismi di contendibilità delle cariche - i legami tra le istituzioni e il paese e di vanificare la ricerca di una maggiore rappresentanza territoriale, sulla quale a parole quasi tutti convengono.

7. La quarta e ultima scelta riguarda il riassetto dei *rapporti fra Parlamento e Governo*. Esso passa per una ampia gamma di modifiche alla legislazione ordinaria, ai regolamenti parlamentari e ad altre fonti normative intese a: favorire il riassetto del sistema politico, garantendo la rappresentatività del Parlamento, ma riducendo la frammentazione politica; favorire la coesione e la stabilità delle maggioranze; dare al Governo gli strumenti per attuare il suo programma e per adottare tempestivamente i provvedimenti necessari per far fronte alle emergenze; rendere più spedita e incisiva l'attività del Parlamento e potenziarne i poteri di indirizzo e gli strumenti di controllo; rafforzare il sistema delle garanzie costituzionali e i meccanismi di *checks and balances*; sancire e tutelare i diritti e i poteri delle opposizioni; completare la riforma federale (o regionale) mediante la creazione di un Senato che sia espressione delle autonomie territoriali e che consenta la partecipazione dei territori alla definizione delle politiche pubbliche che incidano sulle autonomie e l'autogoverno responsabile delle comunità locali.

L'attività del Parlamento appare oggi ampiamente condizionata dall'indirizzo politico del Governo. Come dimostriamo nel *paper*, il Governo in Parlamento è debole sulla carta assai più che nella realtà (basti pensare all'approvazione in pochi giorni del c.d. lodo Alfano e di una finanziaria omnibus imposta a colpi di maxiemedamenti e voti di fiducia). Mentre è – al contrario – proprio il Parlamento ad aver perso, da tempo, la sua tradizionale centralità, e a dover affrontare il problema di una ridefinizione del suo ruolo sia in termini di capacità di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, sia come sede di raccordo istituzionale tra molteplici livelli decisionali e centri di produzione normativa (il Governo stesso, le regioni, l'Unione europea, le *authorities*, la concertazione tra Governo e parti sociali etc.).

Si tratta dunque di riconoscere e regolare il peso determinante del Governo in Parlamento, individuando istituti equilibrati e “fisiologici”. Alcuni sono individuati nella bozza Violante (superamento del bicameralismo paritario con il conferimento alla sola Camera dei poteri di accordare o revocare la fiducia al governo, conferimento della fiducia al solo Presidente del Consiglio; potere del Presidente del Consiglio di proporre la nomina e la revoca dei ministri; *quorum* della maggioranza assoluta per la revoca della fiducia; possibilità, per il Governo, di chiedere al Parlamento un voto definitivo su un disegno di legge entro una data certa). Si può aggiungere la sfiducia costruttiva e il divieto delle prassi “patologiche”, affermatesi nelle ultime legislature, a cominciare dai maxiemedamenti.

Tra le innovazioni realizzabili con semplici modifiche dei regolamenti delle Camere, particolare rilievo ha la revisione della composizione e della disciplina dei gruppi parlamentari, in modo da assecondare (e non intralciare!) l'evoluzione del quadro politico verso una minore frammentazione. Quanto ai diritti e ai poteri delle opposizioni (o, come è invalso dire, allo “statuto delle opposizioni”), porre in Costituzione i principi della materia appare tanto più necessario in un sistema politico bipolare, *a fortiori* nel momento in cui si procede a un ulteriore rafforzamento dell'Esecutivo. Del resto, ogni intervento che si limitasse ai regolamenti parlamentari sarebbe vanificato, in partenza, dall'attuale assenza di sanzioni giuridiche per la loro violazione. Peraltro, ove si decidesse per la giustiziabilità dei regolamenti da parte della Corte costituzionale (condizione logicamente indispensabile perché questi diventino anche parametro di costituzionalità e, dunque, perché la Corte possa sanzionarne la violazione, almeno nel procedimento legislativo), ciò probabilmente basterebbe a dotare i regolamenti dell'efficacia necessaria al fine di poggiare su solide basi uno “statuto delle opposizioni”. Altrettanto importante sarebbe – in quest'ottica – la scelta di attribuire alla Corte medesima, in ultima istanza, il giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei membri del Parlamento; e di attribuire ad un congruo numero di parlamentari la legittimazione a ricorrere alla Corte, in via diretta, in caso di violazione delle disposizioni costituzionali e regolamentari sul procedimento legislativo.

Sempre a livello costituzionale deve altresì essere affrontato il problema delle Commissioni d'inchiesta, che da strumento di controllo (anche) sull'operato del Governo, si sono trasformate, in anni recenti, in strumento della maggioranza per colpire le opposizioni: com'è noto, solo una riforma costituzionale potrebbe prevedere una composizione paritetica delle stesse, mentre i regolamenti parlamentari potrebbero utilmente elevare il *quorum* per la loro costituzione.

La bozza Violante offre alcune risposte anche all'esigenza di rendere più spedita e incisiva l'attività del Parlamento, col superamento del bicameralismo paritario, con la riserva alla sola Camera dei deputati dei poteri di indirizzo politico e con l'eliminazione della necessità della “doppia conforme” per la generalità dei progetti di legge. Esso riforma anche la composizione del Senato, nell'intento di farne l'indispensabile sede della collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali in cui si articola la Repubblica, e della partecipazione di queste ultime alla definizione delle politiche nazionali che maggiormente incidono sull'esercizio della loro autonomia. Ma la questione della struttura della composizione e dei compiti del Senato merita, a nostro avviso, di essere considerata nel quadro della revisione/completamento della riforma della forma dello Stato, e dunque in connessione con i necessari aggiustamenti del titolo V e con l'attuazione del federalismo fiscale: un insieme di questioni a cui vorremmo dedicare un'altra occasione di confronto e dibattito, nel prossimo autunno.

La regolarità con cui, negli ultimi anni, la legge finanziaria, anziché essere il frutto del confronto in Commissione tra Governo-maggioranza, da un lato, e opposizione, dall'altro, viene in realtà scritta in poche ore mediante il maxiemendamento presentato direttamente in Aula – e sul quale viene posta la questione di fiducia – dimostra che la procedura “non tiene”. E' necessario (e ne discuteremo presto in un altro seminario) intervenire sulle fonti che regolano

questa procedura (regolamenti parlamentari, legge ordinaria e, eventualmente, norme costituzionali) per trovare un equilibrio più efficiente tra il diritto del Governo ad attuare il suo indirizzo politico e il diritto del Parlamento a pronunciarsi sulle direttrici fondamentali (e non sulle microspese!) della politica economica dell'Esecutivo. La decisione sulla manovra finanziaria e sul bilancio rappresenta, nelle moderne democrazie, lo snodo decisivo della formazione degli indirizzi politici, delle scelte strategiche in tema di politiche pubbliche, del confronto tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione. Una efficace riorganizzazione delle procedure per le decisioni di programmazione finanziaria e di bilancio è dunque un passaggio essenziale per il rafforzamento della democrazia italiana, per attrezzare il Paese ad affrontare e vincere le sfide della nostra epoca.