

Proposte per la vita pubblica italiana

Premessa

Le nostre proposte riformatrici della politica e delle istituzioni italiane nascono da una riflessione sul valore tuttora attuale della nostra Costituzione, sulla sua sostanza sociale e civile e sull'importante equilibrio che i costituenti seppero realizzare tra i principi fondamentali e la prima parte da un lato, e la seconda parte della carta costituzionale dall'altro.

L'attenzione alle regole deve infatti secondo noi coniugarsi con la preoccupazione del contesto economico e sociale in cui le regole si collocano e del loro necessario significato partecipativo in democrazia.

Le due parti della Costituzione, la costituzione dei diritti e quella dei poteri, non sono staccate e separate, ma sono espressione di un equilibrio, certo perfezionabile, con uno snodo essenziale e decisivo che è la norma costituzionale sui partiti politici, strumento dei cittadini (il soggetto dell'articolo 49 sono loro!) per determinare la politica nazionale con metodo democratico. Uno snodo depotenziato e allentato in varie forme nell'esperienza di questi decenni, fino a essere violentato dalla legge elettorale, fondata sulla rottura del rapporto eletto-elettore e sull'idea implicita che l'unica e decisiva comunicazione tra Palazzo e cittadini debba essere la videocomunicazione a senso unico, nel quadro di una politica-spettacolo cui delegare la cura dei propri interessi attraverso un plebiscito elettorale possibilmente solo quinquennale.

L'esperienza delle primarie del Partito democratico ha anche allora il significato di recuperare la sostanza dell'art. 49. Per questa ragione noi giuspubblicisti, primi firmatari di questo documento, esprimiamo attenzione e interesse verso questo esperimento, e plaudiamo a chi, come Rosy Bindi, si è coraggiosamente impegnata perché l'appuntamento del 14 ottobre e la democraticità del nuovo partito non siano una finzione.

Riforme istituzionali: cinque punti prioritari

1. Muoviamo dall'assunto che le cause delle difficoltà italiane non stanno nella formulazione delle norme costituzionali e che i problemi della vita politica del Paese non sono risolvibili con un mero cambiamento delle regole. Per questi motivi abbiamo respinto fermamente lo scorso anno la revisione costituzionale formulata dal centrodestra e poi bocciata dagli elettori, caratterizzata da un'idea di democrazia nel suo fondo differente da quella accolta nella costituzione vigente.

Le nostre proposte allora riguardano sia il metodo, sia il merito.

Quanto al metodo, più che insistere su cosiddette grandi riforme o estesi progetti di modifica (se una proposta è sbagliata, non diventa buona se la fa una

coalizione piuttosto che un'altra), occorre proporsi una maggiore condivisione della Costituzione, del suo impianto di fondo, del suo equilibrio, del suo spirito, impegnandosi per la piena attuazione delle sue potenzialità. Le proposte devono tendere a questo primario obiettivo e dunque occorre smetterla di parlare della Costituzione italiana come di un documento obsoleto e sorpassato.

2. Quanto ai contenuti, essenziale per noi è la messa in sicurezza della Costituzione rispetto al rischio (accentuato dal maggioritario) di modifiche cicliche a colpi di maggioranza, con la previsione di soglie qualificate per l'approvazione di variazioni costituzionali, in modo da garantire una larga condivisione per le scelte di sistema. Modificare in tal senso l'art. 138 significa porre le premesse per una Costituzione più condivisa e meno oggetto di lotta politica.

3. A partire dalla messa in garanzia della Costituzione, sarà possibile affrontare, con la più ampia maggioranza parlamentare possibile, sulla base del lavoro già proficuamente svolto dalla prima commissione della Camera dei deputati in questi ultimi mesi, la prospettiva di una revisione, mirata e circoscritta, di quegli istituti della nostra Costituzione che presentano profili di disfunzionalità. Il primo ambito di intervento è il superamento del bicameralismo paritario, attraverso l'introduzione di un Senato federale, composto essenzialmente di senatori espressi dalle Regioni e dai Consigli delle autonomie locali, differenziato quanto ai compiti anche legislativi e individuato come luogo di collaborazione tra Stato e autonomie e di elaborazione delle scelte unitarie del sistema policentrico. La necessaria riduzione (a 500) del numero dei parlamentari, da attuarsi in contemporanea con la riduzione anche dei componenti dei consigli regionali, provinciali e comunali, perderebbe infatti gran parte del suo significato se non fosse accompagnata da una modifica delle funzioni.

Tale modifica potrebbe essere opportunamente preceduta dalla sperimentazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie locali e regionali al fine di coinvolgere le autonomie locali e le regioni, attraverso l'aggravamento del procedimento legislativo, nella decisione sui principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente e sui principi della autonomia finanziaria. Ciò consentirebbe di affrontare, già in questa fase transitoria, il problema, tecnico e politico, di come riuscire a bilanciare nel nostro ordinamento i diversi territori e il loro peso e combinare tutto questo con i pesi politici.

4. L'obiettivo esigenza di rafforzare, sotto alcuni profili, i poteri del Presidente del Consiglio dei ministri può trovare soluzione nel conferirgli, in quanto responsabile della politica generale del Governo, un potere di proposta non soltanto della nomina, ma altresì della revoca dei ministri e nel prevedere il rapporto fiduciario con la sola Camera dei deputati, nonché attraverso la previsione nella Costituzione di una corsia preferenziale per taluni d.d.l. governativi e in particolare di un voto unico sul disegno di legge finanziaria predisposta dalla Commissione bilancio, ferme restando le garanzie per l'opposizione parlamentare.

5. Altre proposte puntuali, sia di revisione, sia di attuazione della Costituzione, riguardano:

- la definizione di uno “statuto dell’opposizione” nell’organizzazione interna e nel funzionamento della macchina parlamentare, da definire con norme costituzionali e con l’adeguamento dei regolamenti parlamentari, escludendo sia deroghe per la formazione di gruppi parlamentari sotto soglia, sia la possibilità di costituire gruppi parlamentari che non corrispondano a liste presentate alle elezioni;
- l’abolizione o il ridimensionamento di apparati pubblici non più necessari o sostanzialmente sottoutilizzati e fonte di sprechi (si pensi per esempio alla giustizia militare, a maggior ragione dopo l’abolizione della leva);
- la semplificazione istituzionale coerente con la riforma del titolo V, che implica la massima valorizzazione delle amministrazioni comunali e provinciali e il ridimensionamento (o la soppressione) di apparati ministeriali e di uffici e enti strumentali regionali, che sono frequente fonte di accentramento, sovrapposizione, conflitti di competenza, sprechi; per contro, va riaffermato il ruolo di indirizzo del momento centrale, capace di costruire la rete che assicura, secondo il principio di sussidiarietà, la tenuta complessiva di un sistema a più livelli;
- l’attuazione di un federalismo fiscale coerente con i due essenziali principi costituzionali (correlazione tra funzioni di ciascun soggetto autonomo e risorse attribuite; misure perequative di riequilibrio e di sostegno delle aree deboli), in modo da assicurare coesione di sistema, solidarietà sociale ed effettività dei principali diritti civili e sociali, soprattutto nell’accesso ai grandi servizi pubblici quali la sanità e l’istruzione.

Meccanismi elettorali: una soluzione condivisa

1. È urgente liberarsi al più presto del sistema assurdo voluto dal centrodestra a colpi di maggioranza, senza alcuna disponibilità a ricercare soluzioni condivise, che ha causato gravi difficoltà (non solo) al Senato e ha sostanzialmente emarginato il ruolo degli elettori nella scelta dei rappresentanti, rafforzando invece le investiture dall’alto. Il Partito Democratico deve da subito rinunciare alle facili rendite di posizione che l’attuale legge per l’elezione di Camera e Senato offre alle leadership di partito, in grado di predeterminare a piacimento la composizione delle assemblee parlamentari senza alcun apprezzabile coinvolgimento dell’elettorato.

2. La soluzione deve comunque mirare a consolidare (e rafforzare) il bipolarismo e la democrazia dell’alternanza, assicurando maggiore governabilità ed evitando la frammentazione delle forze politiche: quindi sì al maggioritario, con spazio di scelta per gli elettori, evitando in ogni modo sia liste bloccate, sia premi di maggioranza.

3. Crediamo che anche chi ha firmato il referendum per dare una spinta forte verso l’approvazione di una nuova legge elettorale debba convenire che il sistema che ne scaturirebbe non risolve se non in parte i problemi che tale legge pone. Va fatto pertanto ogni sforzo per trovare, prima del referendum, una soluzione idonea e (sufficientemente) condivisa, considerando positivamente la possibilità di ripristino del *Mattarellum*, nella versione riferita al Senato.

4. Va anche perseguita una concreta attuazione della previsione dell'art. 51 della Costituzione in ordine all'equilibrio di genere nelle candidature, a pena di inammissibilità delle liste.

Sulla disciplina dei partiti: niente demagogia, ma niente sconti

1. Al di là di superficiali e fuorvianti tentativi di mettere in discussione i partiti in nome di una democrazia dei blog o dei media, va riaffermato il valore essenziale delle organizzazioni politiche stabili che debbono promuovere e alimentare la “buona politica”, basata su spazi reali di partecipazione dei cittadini politicamente attivi a partiti organizzati (al loro interno) con metodo realmente democratico (evitando la emarginazione dell'elettore al solo momento del voto).

2. In tal senso, come si è già accennato, è indispensabile concretizzare finalmente la previsione dell'art. 49 della Costituzione, sulla scia di quanto avvenuto nelle principali democrazie europee contemporanee, che da tempo hanno rafforzato i partiti come strutture necessarie al regolare funzionamento dei sistemi democratici (“sentinelle della democrazia”), evitando il rischio sia di partiti senza iscritti, sia di partiti personali: elementi essenziali sono, da un lato, il riconoscimento della personalità giuridica, condizionata a statuti che assicurino elezioni dei dirigenti con voto diretto (e non delegato), senza liste bloccate, con rappresentanza di genere, con tutela delle minoranze in tutti gli organi collegiali e anche nella gestione delle risorse pubbliche conferite al partito; dall'altro, la previsione di modalità di selezione delle candidature per gli organi rappresentativi (parlamenti e consigli regionali e locali) in cui vi sia posto anche per le elezioni primarie e sia comunque assicurata la segretezza del voto.

3. Il finanziamento pubblico dei partiti, difficilmente rinunciabile se si vuole evitare che essi siano alla portata solo dei ricchi o delle lobby, va però legato preferibilmente ai risultati elettorali, con “certificazione” della gestione finanziaria e rivedendo anche la disciplina sui giornali di partito ed eventualmente subordinando il riconoscimento dei partiti alla riserva di una quota del finanziamento pubblico per la formazione dei giovani alla partecipazione politica.

4. Il Partito Democratico, partito che nasce (in larga misura) dal basso, dovrebbe rafforzare il meccanismo delle primarie, come ordinario sistema per la selezione delle candidature per tutti gli incarichi politici, nazionali, regionali e locali, prevedendo altresì regole che garantiscano sia la base regionale e l'autonomia delle scelte locali, sia il ricambio dei dirigenti, e che impediscano il cumulo di incarichi.

Sull'etica pubblica: poche regole, ma chiare

A fronte del progressivo degrado del sistema vi è un'evidente esigenza di scelte rigorose sia nelle regole sia nella loro applicazione, con specifica attenzione anzitutto ai seguenti punti:

- incandidabilità, in ogni consesso rappresentativo, dei condannati in via definitiva (con obbligo di dimissioni dalle cariche in caso di condanna sopravvenuta);
- superamento della anacronistica “giurisdizione domestica” in materia di verifica dei poteri dei parlamentari e di contenzioso elettorale, che non è prevista da nessuna delle grandi democrazie europee (e che è a maggior ragione inaccettabile in un sistema maggioritario-bipolare, in spregio ai principi dello Stato di diritto e della necessaria terzietà e indipendenza degli organi di garanzia): in tal senso ci si potrebbe ispirare ai sistemi francese e austriaco, che affidano tali questioni alla Corte costituzionale, sottraendo comunque la disciplina in materia ai regolamenti parlamentari;
- rigorosa disciplina delle incompatibilità sia per i membri del Governo, sia per i componenti del Parlamento e i responsabili istituzionali delle autonomie territoriali, estendendo il più possibile il meccanismo della aspettativa obbligatoria durante il mandato rappresentativo;
- prevenzione dei conflitti di interesse, evitando l’intreccio tra interessi pubblici e privati e assicurando la massima trasparenza nell’accertamento degli incarichi, delle attività e dei patrimoni, sia dei responsabili di governo sia dei parlamentari (con l’istituzione di un organo indipendente di tutela dell’etica pubblica);
- in ordine alle indennità (da distinguere nettamente dai rimborsi), prevedere, accanto a un loro ridimensionamento, forme e modalità che impediscano che la loro funzione di garanzia dell’indipendenza del parlamentare degeneri in privilegio.

Roma, 9 ottobre 2007

Laura Ammannati (Università statale di Milano), **Enzo Balboni** (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), **Renato Balduzzi** (Università del Piemonte Orientale), **Maria Agostina Cabiddu** (Politecnico di Milano), **Lorenzo Chieffi** (Seconda Università di Napoli), **Matteo Cosulich** (Università di Trento), **Gian Candido De Martin** (Luiss “Guido Carli”), **Giorgio Grasso** (Università dell’Insubria), **Guido Meloni** (Università del Molise), **Maurizio Malo** (Università di Padova), **Alessandro Pajno** (consigliere di Stato), **Annamaria Poggi** (Università di Torino), **Emanuele Rossi** (Scuola superiore Sant’Anna, Pisa), **Fabio Severo Severi** (Università di Trieste), **Massimo Siclari** (Università di Roma Tre), **Giuseppe Verde** (Università di Palermo), **Roberto Zaccaria** (Università di Firenze)