

Sistema elettorale, regolamenti parlamentari, bicameralismo

a cura di Augusto Barbera



Una discussione preliminare su una possibile «agenda delle riforme» e alcune linee guida: un'opzione sul sistema elettorale per il dopo referendum; indirizzi generali sulla riforma dei regolamenti parlamentari, una posizione non equivoca sul bicameralismo e su modifiche mirate alla forma di governo



Sistema elettorale

Una premessa metodologica. Nell'attuale contesto pare inutile e defatigante discutere a vuoto di modelli elettorali. Se ne registrano circa 400, ma le loro virtù o i loro difetti sono strettamente legati al tipo di sistema politico-istituzionale che si intende contribuire a costruire. Non si possono porre sullo stesso piano – come spesso avviene – modelli fra loro diversi, ad esempio il sistema tedesco o i sistemi francese o spagnolo.

Chi vuole il sistema tedesco, che è un sistema proporzionale, sa bene che esso non consentirebbe a nessun partito, o a nessuna delle coalizioni oggi sulla scena politica, di raggiungere la maggioranza (50% +1) dei seggi necessaria per dare vita a un governo. Con una legge di tipo tedesco il sistema «bipolare» verrebbe sostituito da un sistema «tripolare» che farebbe perno su un centro immobile, in grado di portare al governo ora l'uno, ora l'altro, dei due poli, ma cui verrebbe assicurata un'ininterrotta permanenza al governo; oppure, in caso di maggiore frammentazione e di più centri «opportunistic», a una grande coalizione tra le maggiori forze politiche. Mentre il sistema bipolare – comunque strutturato e comunque raggiunto – ha consentito al corpo elettorale (nel 1996, nel 2001, nel 2006, nel 2008) di scegliere, di fatto, i programmi e i governi, assicurando l'alternanza, invece, in un sistema tripolare tale scelta passerebbe al partito o ai partiti che vanno a comporre il terzo polo, con effetti dubbi sulla stabilità e incisività dei governi.

Sembra comprensibile il ragionamento che sta alla base, nei più consapevoli fautori nel centrosinistra di tale sistema: poiché il Partito democratico (o una coalizione di centrosinistra) avrebbe



Augusto Barbera

Nato ad Aidone (En) nel 1938, è ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna. È direttore della rivista trimestrale «Quaderni costituzionali», edita dal Mulino. È stato per cinque legislature membro della Camera dei deputati.

**La mancata possibilità
per gli elettori
di scegliere i candidati e
il potere di ristrette
oligarchie partitiche di
determinare, in pratica,
l'intera composizione
delle due camere è
causa di una notevole
sofferenza**

difficoltà a vincere in una competizione con il centrodestra, si dovrebbe realizzare un sistema in cui nessuno vinca e nessuno perda sul campo, ma a tutti sia data la possibilità di «manovrare» in parlamento, dopo il risultato elettorale. Una posizione «sconfittista», peraltro smentita dalle alternanze regolari praticate dal 1994, in cui si mescolano il vecchio pessimismo di una certa cultura comunista e il non meno vecchio gusto democristiano per la mediazione assembleare. È chiaro – sia detto tra parentesi – che con il sistema tedesco il Partito democratico rischierebbe di esplodere, con alcune schegge attratte verso il centro e altre verso una neo-formazione della sinistra tradizionalista.

Fino a quando il Congresso del Partito democratico non avrà detto una parola chiave sul modello di sistema politico da perseguire trovo improduttivo discutere di sistema elettorale, anche perché, stanti i risultati del referendum, una modifica del sistema elettorale non appare attuabile almeno per questa legislatura.

Quale che sia il sistema elettorale che sarà prescelto (proporzionale o maggioritario) un punto va tenuto fermo. La mancata possibilità per gli elettori di scegliere i candidati e il potere di ristrette oligarchie partitiche di determinare, in pratica, l'intera composizione delle due camere è causa di una notevole sofferenza democratica. La politica è stata sradicata dal territorio e ha costretto gli elettori a trovarsi nella grigia condizione di spettatori delle prestazioni televisive dei propri leader. Tre le strade possibili: a) ritorno ai collegi uninominali (siano essi o maggioritari, o inseriti all'interno di un sistema proporzionale con premio di maggioranza o meno); b) liste bloccate ma in collegi ristretti, pressoché corrispondenti alle attuali province, o a multipli o sottomultipli della stesse (come in Spagna ove i collegi esprimono 3-4 candidati, tranne Madrid e Barcellona); c) ritorno al voto di preferenza (unico o plurimo).

Quest'ultimo è un ritorno da non auspicare per il bene del nostro paese e per l'immagine della politica. Va tenuto presente, infatti, che il sistema delle preferenze ha dato cattiva prova per due motivi: in quanto richiede ai candidati la disponibilità di risorse finanziarie ingenti, la cui ricerca è stata causa non ultima di Tangentopoli; perché introduce elementi di ulteriore frantumazione correntizia all'interno dei partiti, che si aggiungono a quelli derivanti dalla frantumazione del sistema politico. Non a caso è un sistema ormai da tempo abbandonato pressoché da tutti paesi avanzati.

Se si vogliono evitare le preferenze non basta il ritorno ai collegi uninominali o la previsione di circoscrizioni piccole se non accompagnato dalla previsione di elezioni primarie per la scelta dei candidati.

Forma di governo e riforma del parlamento

Un ottimo punto di partenza per il Partito democratico potrebbe essere rappresentato dalla cosiddetta «Bozza Violante», con alcune correzioni. Innanzitutto, essa prevede opportunamente (e con coraggio) la riserva solo alla Camera dei deputati, in quanto assemblea rappresentativa dell'intera comunità nazionale, la funzione di indirizzo politico.

Tale bozza inoltre prevede la riduzione a 500 dei componenti la Camera dei deputati più dodici rappresentanti della «circo-scrizione estero». È una cifra ragionevole che, unita alla riduzione del numero dei senatori, porterebbe a un apprezzabile risultato. Si potrebbe altresì lasciare solo al Senato, come in altri paesi, la rappresentanza delle comunità italiane all'estero, riducendo ulteriormente il numero dei parlamentari.

Dubbi possono essere avanzati sul metodo di elezione dei componenti il Senato «federale». La bozza prevede l'elezione di una quota da parte dei consigli regionali al proprio interno e un'altra quota da parte dei consigli delle autonomie locali. Il pericolo di questa soluzione è quello di dare vita a una rappresentanza politicamente e istituzionalmente non omogenea e indebolita dall'elezione indiretta. La soluzione maggiormente condivisibile pare quella proposta dal sen. Morando durante la Commissione bicamerale D'Alema, per il quale il Senato federale dovrebbe essere eletto direttamente, ma contestualmente alle elezioni dei consigli regionali.

Rimane aperto un problema: come una rappresentanza siffatta (sia quella proposta nella bozza Violante, sia quella proposta da Morando) possa contenere il potere (talvolta abnorme) assunto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni i cui compiti finiscono per indebolire il parlamento nazionale, il governo, i consigli regionali.

Quanto all'ormai maturo tema del superamento del «bicameralismo perfetto» la bozza Violante prevede: *a)* alcune categorie di leggi per l'approvazione delle quali Camera e Senato intervengono in modo paritario (leggi di revisione e leggi costituzionali; in materia elettorale; in materia di organi di governo e di funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane; concernenti l'esercizio di talune competenze legislative dello Stato relative alle regioni; relative alle autorità di garanzia e di vigilanza; concernenti le minoranze linguistiche); *b)* leggi che devono essere prioritariamente approvate dal Senato e per le quali la Camera mantiene un potere di veto esprimibile a maggioranza assoluta (le leggi che determinano i principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente);

I paper FSP sono un prodotto collettivo. Le «posizioni» che vi sono espresse sono discusse nell'ambito dei «seminari del giovedì pomeriggio». Prima di essere licenziati nella versione finale sono sottoposti alla valutazione di altri operatori, esperti, parlamentari e amministratori.

Al presente paper hanno contribuito: Marilena Adamo; Mariangela Bastico; Stefano Ceccanti; Gianni Dal Moro; Letizia De Torre; Guido Ghisolfi; Sandro Gozi; Maria Fortuna Incostante; Donata Lenzi; Enrico Morando; Edoardo Carlo Raffiotta; Massimo Rubechi; Giorgio Tonini; Salvatore Vassallo; Walter Verini.

La versione finale darà conto anche di osservazioni e commenti che dovessero pervenire **entro il 15 luglio 2009**. Chi vuole contribuire può scrivere a info@scuoladipolitica.it

Sei priorità per l'agenda delle riforme istituzionali

Sistema elettorale

Mettere da parte la riforma se non si individua prima il sistema politico che si vuole costruire

Parlamento

Diminuire il numero dei parlamentari, la bozza Violante è un buon punto di partenza.

Trasformare il Senato in una Camera delle regioni, con l'elezione diretta da parte dei cittadini, ma contestuale alle elezioni regionali. Sulle materie da attribuire alla Camera e al Senato è necessario prevedere un sistema che non crei conflitti tra le due camere innanzi alla Corte costituzionale

Governo

È necessario rafforzarne i poteri ricordando che il governo, nei rapporti con il parlamento, non è un «contro potere» ma piuttosto la guida della maggioranza del parlamento

Regolamenti parlamentari

Intervenire quanto prima nella riforma dei regolamenti parlamentari è soprattutto interesse dell'opposizione, al fine di dare maggiori garanzie e poteri di controllo alle camere nonché diminuire i tempi dell'attività parlamentare

Contenimento dei decreti legge

Va attuato l'art. 72 c. 2 Cost., che consente di prevedere procedure rapide di approvazione della legge, anche riducendo le discussioni generali e le altre procedure che rallentano i tempi parlamentari

Clausola di supremazia

Introdurre una clausola di supremazia a favore della legge statale volta alla garanzia di interessi nazionali. Non si tratta di sottrarre poteri alle regioni, ma ridurre l'attività della Corte costituzionale che, dopo la riforma del 2001, ha dovuto usare strumenti come l'intesa fra Stato e regioni e altre procedure per recuperare la tutela di interessi sovranazionali

c) le restanti leggi (in pratica tutte quelle di competenza esclusiva dello Stato) il cui esame inizia alla Camera e per le quali il Senato mantiene poteri di emendamento, ma sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva.

Due osservazioni, tuttavia, sono interne alla logica del progetto: pare ingiustificata l'esclusione di alcune materie dalla competenza del Senato, per esempio le leggi relative al federalismo fiscale; altrettanto ingiustificata, inoltre, pare essere la previsione in capo allo stesso Senato delle materie relative alle «funzioni fondamentali» dei comuni, che allargherebbero eccessivamente le competenze del Senato (ad esempio in materia urbanistica, o in quella dei servizi sociali).

Ma il dubbio è più di fondo. Introducendo per la prima volta una divisione di competenze fra le due camere (che ricorda il testo della riforma Calderoli del 2005) potrebbero sorgere conflitti fra le stesse e soprattutto potrebbero essere sollevati problemi di fronte ai tribunali della Repubblica (o in sede di impugnazione diretta da parte delle regioni): problemi di interpretazione su quale camera debba essere titolare di una determinata competenza, instaurando così un possibile contenzioso innanzi alla Corte costituzionale.

Il modello migliore da seguire potrebbe essere, probabilmente, quello previsto in altri sistemi costituzionali, quello francese o spagnolo ad esempio, nel quale tutti i testi legislativi, a prescindere dalle materie, sono votati anche dal Senato (in prima lettura o in seconda lettura dopo il primo esame della Camera). Lo stesso può opporsi o proporre emendamenti fatta salva l'eventuale possibilità della Camera, con determinate procedure (a maggioranza assoluta o a maggioranza semplice trascorso un determinato periodo di tempo), di decidere in via definitiva. Tali procedure potrebbero essere aggravate nel caso in cui si tratti di leggi relative al c.d. federalismo fiscale o nel caso in cui lo Stato eserciti (qualora introdotta) la «clausola di supremazia».

Le uniche materie che avrebbero bisogno di una votazione paritaria (a bicameralismo perfetto dunque) dovrebbero essere – sempre in analogia a quanto previsto in altri ordinamenti – quelle costituzionali, elettorali e ordinamentali (magistratura, organi di garanzia e assetto dell'informazione).



Il rafforzamento del governo

Altro tema di riforma costituzionale è quello che si potrebbe denominare, semplificando, del rafforzamento del governo. La bozza Violante prevede la fiducia al solo presidente del Consi-



glio, così rafforzando il presidente e giustificando la revoca diretta dei ministri (anche se poi prevede in modo contraddittorio la presentazione del governo alle camere per un ulteriore voto di fiducia). È inoltre prevista una norma che consente la fissazione di un termine per l'approvazione di disegni di legge ritenuti urgenti dal governo.

Entrambe le proposte sono condivisibili. Aggiungerei anche il potere in capo al presidente del Consiglio di indire nuove elezioni nel caso in cui sia stata respinta una sua richiesta alla Camera di esprimergli la fiducia (una soluzione analoga a quella prevista dall'art. 68 della Costituzione tedesca e comunque più restrittiva di quella ex art. 115 della Costituzione spagnola).

Il presidente della Repubblica dovrebbe accettare la proposta presentatagli dal primo ministro salvo il caso in cui la stessa maggioranza su cui si era formato il governo, in continuità con i risultati elettorali, non indichi il nome di un nuovo presidente del Consiglio. Contraddittorio rispetto al vincolo dei risultati elettorali, presente giustamente nella bozza Violante per la nomina del presidente del Consiglio nell'intera legislatura, sarebbe invece l'inserimento della sfiducia costruttiva, la quale comporta un principio opposto di derivazione solo parlamentare del governo, anche in opposizione al voto degli elettori.

➤ Titolo V della Costituzione

La (assai generosa) riforma del titolo V ha creato gravi difficoltà – come è noto – nel perseguimento di importanti politiche nazionali. L'intervento della Corte costituzionale, che ha riletto molte norme del titolo V, ha costretto la stessa a un'innaturale supplenza usando alla rovescia il principio di sussidiarietà. Per attenuare l'invasione di campo, la Corte ha dovuto sempre più spesso richiedere intese, variamente graduate, dello Stato con le singole regioni o con la Conferenza Stato-regioni.

Seguendo quanto previsto in altri ordinamenti (per le origini storiche, peraltro, effettivamente federali: per esempio gli artt. 31 e 72 della Costituzione tedesca) appare necessaria l'introduzione di una «clausola di supremazia» della legge statale su quella regionale, a tutela di interessi nazionali e a garanzia di valori costituzionali, da attivarsi in casi assai limitati e circostanziati e tramite una procedura che preveda il voto sia della Camera politica sia del Senato federale. Non si tratta di togliere poteri alle regioni, ma, semmai, di togliere spazio agli interventi della Corte costituzionale. Sarebbe anche l'occasione per riportare nell'ambito del Senato funzioni oggi svolte, in modo non



Appare necessaria l'introduzione di una «clausola di supremazia» della legge statale su quella regionale, a tutela di interessi nazionali e a garanzia di valori costituzionali, da attivarsi in casi limitati e tramite una procedura che preveda il voto sia della Camera politica sia del Senato federale

trasparente, dalla Conferenza Stato-regioni. In un quadro di riordino del titolo V dovrebbe infine essere possibile interrogarsi sull'utilità delle provincie.

Altri temi

Pur mantenendo un'opportuna sobrietà bisognerebbe aggiungere altre proposte di riforma: *a)* affidare alla Corte costituzionale il contenzioso elettorale oggi affidato alle Camere, con risultati non commendevoli, dall'art. 66 della Costituzione; *b)* aumentare il numero delle firme necessarie per la presentazione dei quesiti referendari e abolire il quorum o, meglio ancora, fissarlo con riferimento al numero degli elettori che hanno votato nelle ultime elezioni politiche; *c)* prevedere la presidenza delle commissioni di inchiesta a esponenti delle opposizioni.

Numerose perplessità pone invece la proposta di prevedere ricorsi diretti alla Corte costituzionale da parte di parlamentari: si potrebbe correre il rischio di inserire la Corte in un circuito politico che ne snaturerebbe l'immagine.

Riforma dei regolamenti parlamentari

Oggi i tempi del parlamento sono troppo lunghi, in media circa 389 giorni per approvare una legge. Un parlamento moderno non può avere questi tempi. Sul punto non è necessaria una riforma costituzionale, ma una riforma dei regolamenti. Basterebbe attuare in modo adeguato l'art. 72 c. 2 Cost. laddove prevede procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui sia stata dichiarata l'urgenza.

Non è un tema che riguardi solo la maggioranza di oggi o la maggioranza di domani. Il massiccio ricorso ai decreti legge, il ricorso alla questione di fiducia e la pratica dei maxiemendamenti rendono essenziale una riforma anche per consentire all'opposizione, fin da oggi, di svolgere il proprio ruolo. La riduzione dei tempi non è un'esigenza del governo, che ha trovato in dette prassi gli strumenti necessari, ma del parlamento.

In tal senso sembra andare il recente progetto di riforma dei regolamenti parlamentari proposto da alcuni deputati del Partito democratico. Esso, in particolare, interviene sulla dispersione dei tempi dell'attività parlamentare che avviene nei passaggi tra i lavori della commissione e quelli dell'aula. Secondo tale progetto di riforma si potrebbe utilmente incentivare il decentramento di molta dell'attività camerale presso le commissioni

Oggi i tempi del parlamento sono troppo lunghi, in media circa 389 giorni per approvare una legge. La riduzione dei tempi non è un'esigenza del governo, che ha trovato in dette prassi gli strumenti necessari, ma del parlamento

(purché si eviti il condizionamento, con esiti consociativi, derivante dal potere delle minoranze – previsto dall’art. 72 Cost. – di richiamare in aula i progetti decentrati in commissione).

Per limitare il ricorso abnorme ai decreti legge potrebbe essere utile l’attuazione di quella norma del regolamento della Camera che dispone che – finita un’iniziale fase transitoria iniziata nel 1997 (art. 154, c. 1) – anche l’esame dei decreti legge può essere contingentato, e in tal caso, in forza dell’art. 24 c. 3, nella programmazione dei lavori solo il 50% del tempo disponibile in aula dovrebbe essere dedicato all’esame degli stessi. In questo modo il governo sarebbe indotto a limitare l’uso della decretazione.

Nella programmazione dei lavori dell’assemblea, invece, si dovrebbe lasciare adeguato spazio sia alla maggioranza, sia all’opposizione. Ad esempio, nella Camera dei comuni una parte dell’ordine del giorno è fissato dal primo ministro (Standing Order n. 14), ma una parte è riservata all’attività (soprattutto di controllo) dell’opposizione. I citati poteri di rafforzamento del governo potrebbero così essere controbilanciati con maggiori poteri di controllo del parlamento e, in particolare, dell’opposizione, intesa come il secondo raggruppamento o, *rectius*, come il raggruppamento di quelli che non danno la fiducia al governo, distinguendola dalle ulteriori minoranze.

Vi è un problema particolare sulle procedure di approvazione della legge finanziaria. Tuttavia sul punto è in corso al Senato una iniziativa bipartisan di riforma che pare andare nella giusta direzione.

Positions papers

1.0

La gestione dell’acqua

Alessandro Bratti
e Federico Testa

2.0

Sistema elettorale, regolamenti parlamentari, bicameralismo

Augusto Barbera

In preparazione

3.0

Riforma delle Autonomie

Marco Causi e Walter Vitali

4.0

Università: finanziamento, governance, reclutamento

5.0

Perché e come integrare i nuovi italiani

6.0

Transizione alla flexsecurity

La Fondazione Scuola di Politica è un'istituzione privata indipendente, nata a metà del 2008 per iniziativa di persone vicine al Partito democratico che ritengono necessario un impegno costante nella ricerca sui valori e i programmi dell'azione politica, nella circolazione delle idee e nella formazione. Essendo ispirata a una visione non ideologica, di riformismo liberale e solidaristico, è aperta a una pluralità di apporti. I suoi obiettivi sono elaborare e trasmettere conoscenze avanzate e metodi rigorosi per analizzare la società e le sue trasformazioni, interpretare le domande dei cittadini, cercare soluzioni ai problemi collettivi attraverso gli strumenti di cui la politica dispone.

Potendo contare sulla collaborazione di un notevole numero di esperti di grande valore, al scuola promuove attività formative e di qualità, che valorizzano le capacità critiche dei partecipanti e l'autonomia scientifica dei docenti. Propone corsi articolati in più fine settimana con sede a Bologna e un seminario estivo presso la rocca di Bertinoro (FC). Le attività didattiche riguardano i fondamenti storici e culturali dell'azione politica, le forme della partecipazione, le tecniche della comunicazione, problemi e interventi di politica pubblica.

Svolge indagini e analisi sulla società e la politica italiane: attualmente sta conducendo un'inchiesta sulla vita interna del Pd e, in particolare, sull'attuazione dello statuto e del codice etico.

Promuove la costituzione di gruppi di lavoro su temi che si apprestano a entrare o sono già entrati nell'agenda delle Camere con l'obiettivo di produrre un breve documento di indirizzi – un *position paper* – eventualmente accompagnato da uno o più progetti di legge, grazie alla collaborazione congiunta di studiosi, operatori e parlamentari. Gli incontri seminariali dei gruppi di lavoro si tengono prevalentemente a Roma.

La Fsp intende raccogliere, sostenere, mettere in rete giovani consapevoli della responsabilità che portano per il futuro del nostro paese, che vogliano mettere a disposizione della politica italiana il loro talento e mettersi alla prova nell'arena politica. Vuole coltivare la loro ambizione di migliorare l'Italia. Vuole al tempo stesso offrire un contributo di idee all'attività del Pd nelle istituzioni e al suo dibattito interno, oggi anche in vista della fase congressuale ormai prossima.

Gruppi di lavoro: gruppi.fsp@gmail.com

Seminari Roma: 349 6307287 (Lucia Sciamannetti)

Seminari Bologna: 366 3387807 (Edoardo Raffiotta)

Inchiesta sul Pd: 333 9775111 (Gianluca Passarelli)

Presidente

Michele Salvati

Direttore

Salvatore Vassallo

Consiglio di amministrazione

Fernanda Contri

Guido Ghisolfi

Massimo Livi Bacci

Claudia Mancina

Nicola Pasini

Simonetta Rubinato

Gian Carlo Sangalli

Albertina Soliani

Segretario

Francesco Pultrone

Hanno finora aderito alla Fondazione

Marilena Adamo,

Giuliano Amato,

Mariangela Bastico,

Antonello Cabras, Mario

Cavallaro, Stefano

Ceccanti, Anna Rita

Fioroni, Lorenzo Forcieri,

Antonio Funciello, Guido

Ghisolfi, Paolo Giaretta,

Pietro Ichino, Giovanni

Legnini, Massimo Livi

Bacci, Luigi Lusi, Mauro

Marino, Enrico Morando,

Magda Negri, Achille

Passoni, Carlo Pegorer,

Leana Pignedoli, Roberta

Pinotti, Luciano Pizzetti,

Erminio Quartiani, Carlo

Rognoni, Simonetta

Rubinato, Gian Carlo

Sangalli, Francesco

Sanna, Albertina Soliani,

Federico Testa, Giorgio

Tonini, Tiziano Treu,

Salvatore Vassallo