



## **Riforme istituzionali: per una democrazia governante Governo, Parlamento, sistema politico**

*(bozza provvisoria)*

**di Cesare Pinelli, Enrico Grosso e Franco Bassanini**

### ***Gli obiettivi***

Abbiamo bisogno, nello stesso tempo, di una democrazia più forte, di istituzioni di governo più efficienti, di più salde garanzie costituzionali. Fra questi obiettivi fondamentali non c'è contraddizione. Lo dimostra l'esperienza di molti Stati democratici, anzitutto europei, dove gli standard di democrazia, efficienza e rispetto della separazione dei poteri sono più elevati che in Italia, e dove si realizza pure un più soddisfacente equilibrio fra di essi, in presenza di forme di governo e sistemi elettorali molto differenti. Perché il nostro bipolarismo è da una parte più debole e dall'altra parte più rigido di altri?

La sua debolezza deriva dal modo con cui si è strutturato. La formazione di due coalizioni rappresentative dell'intero spettro delle scelte politiche, capaci di esprimere maggioranze parlamentari per la durata di una legislatura e soprattutto di alternarsi alla guida del governo, è stata solo in piccola parte frutto delle riforme elettorali del 1993. Ad avere un peso di gran lunga maggiore è stato piuttosto il radicale cambiamento della classe politica seguito a Tangentopoli, e il conseguente potere di coalizione che si è subito formato nel centrodestra (1994) e più tardi, e di conseguenza, nel centrosinistra (1996). Se così è, c'è da chiedersi se, a leggi elettorali invariate, l'assetto bipolare possa sopravvivere al tramonto, possibile anche nel breve periodo, anche di una sola parte della classe politica delle ultime tre legislature.

Nello specifico contesto italiano, il maggioritario a turno unico accompagnato dalla quota proporzionale per il 25% dei seggi, da un sistema elettorale ultraproporzionale per il parlamento europeo, e da sistemi proporzionali proporzionali con premio di maggioranza alla coalizione vincente a livello regionale e locale, è una soluzione molto fragile. Per non soccombere nella competizione maggioritaria a turno unico, occorre formare coalizioni assai larghe e disomogenee, buone per vincere, non per governare. Per pesare al tavolo della coalizione, occorre accentuare le proprie single issues politico-programmatiche, per raccogliere voti nelle competizioni proporzionali che si succedono al ritmo di una all'anno. Le vigenti leggi elettorali, accompagnate da una legislazione sul finanziamento della politica e da regolamenti parlamentari che favoriscono la frammentazione partitica, hanno prodotto un multipartitismo più accentuato di quello che caratterizzava il sistema politico precedente, raccolto in due coalizioni-contenitori per fatti contingenti, non per la capacità selettiva della legge elettorale. Questa, per giunta, favorisce non solo il multipartitismo estremo, ma anche il localismo, a danno dei partiti nazionali.

Sul piano istituzionale, le ricadute della limitata capacità aggregativa della legge elettorale sono evidenti. Le maggioranze parlamentari (e le coalizioni di opposizione) delle più recenti legislature sono percorse da continue fibrillazioni, che, quando non portano a crisi di governo, impediscono di raggiungere una sintesi fra i partiti che

compongono lo schieramento di maggioranza. In questo senso, la proposta di partito unico avanzata da Berlusconi ai membri della sua coalizione si presenta come una scorciatoia che non porta da nessuna parte. Non si possono costruire partiti unici là dove i partiti che dovrebbero fare *hara-kiri* hanno sia storie che interessi diversi.

D'altra parte, il culto del bipolarismo fine a se stesso è stato portato all'exasperazione dall'attuale maggioranza. Si è così avuta una cattiva copia del sistema bipolare, in base alla quale la coalizione che vince le elezioni "prende tutto", calpestando dove possibile, e comunque ridimensionando, funzioni e compiti delle istituzioni di garanzia. Invece, in democrazia ciascuno deve fare la sua parte: le istituzioni di governo sono limitate da altre istituzioni, oltre che dal rispetto della volontà del corpo elettorale. L'attuale maggioranza non vuole capire questa lezione, e continua a iniettare nel tessuto democratico del nostro Paese il veleno del governo onnipotente. Per ciò il nostro bipolarismo presenta elementi di debolezza e nello stesso tempo di rigidità che in altri sistemi bipolari sono sconosciuti.

Su questa base, gli obiettivi della strategia riformatrice debbono consistere in primo luogo nel rafforzamento delle garanzie costituzionali, che ancora non sono state adattate al sistema maggioritario: elevamento delle maggioranze richieste nel procedimento di revisione costituzionale, garanzie per l'opposizione degli spazi e degli istituti propri di un assetto bipolare maggioritario, salvaguardia del ruolo e rafforzamento dell'azione degli organi di garanzia costituzionale e delle autorità indipendenti (v. scheda Ist. 2).

In secondo luogo, occorre impedire che il nostro bipolarismo rischi l'implosione, operare al contrario perchè migliori le sue prestazioni, aumentando la forza centrifuga interna a schieramenti che sono e restano coalizioni di partiti. Servono dunque i rimedi sistemici e gli incentivi giusti in modo da:

- assicurare coesione alle coalizioni di maggioranza e di opposizione e quindi il confronto fra linee politiche, nel rispetto del pluralismo interno;
- accrescere la capacità del Governo, con l'approvazione e sotto il controllo del Parlamento, di assumere le decisioni strategiche e di definire e attuare le politiche pubbliche necessarie per promuovere la crescita, garantire la coesione sociale, tutelare i diritti fondamentali dei cittadini;
- rendere trasparente e stabile il rapporto Governo-Parlamento, nel rispetto delle relative attribuzioni costituzionali e della forma di governo parlamentare;
- consentire ai cittadini di partecipare con consapevolezza alla vita politica e rendere credibile il circuito di responsabilità fra elettori ed eletti.

### ***Gli strumenti***

Gli strumenti per raggiungere tali obiettivi consistono solo in piccola parte in modifiche di disposizioni di rango costituzionale. Gran parte delle questioni accennate possono trovare soluzione attraverso riforme, oltre che della legge elettorale, della legislazione sul finanziamento dell'attività politica e dei regolamenti parlamentari. Proprio per questo, non si può mettere in campo una buona strategia riformatrice puntando sulla riforma di un singolo aspetto. Essa deve aggredire simultaneamente i fattori di disfunzione che rendono fragile e reversibile l'assetto bipolare.

## ***Un problema di metodo***

Quando si riformano i sistemi elettorali, si affrontano problemi distinti da quelli delle riforme delle istituzioni. Le riforme elettorali alterano il sistema di trasformazione di voti in seggi, per cui con esse si può sperare di conformare almeno in parte il sistema politico, di incidere su numero, dimensione e disposizione nello schieramento degli attori politici che si presentano nella competizione elettorale. Le modifiche della forma di governo scontano numero, dimensione e dislocazione delle forze politiche, e regolando diversamente i rapporti tra istituzioni (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica) incidono sui comportamenti costituzionali dei rispettivi titolari. Riforme elettorali e della forma di governo possono combinarsi fino a raggiungere complessivamente un effetto utile, purché non si confondano i rispettivi oggetti.

Partite dal presupposto che una riforma elettorale fosse politicamente impraticabile e/o pericolosa, le proposte di riforma istituzionale della XIV Legislatura hanno finito col caricare la riforma delle istituzioni di aspettative che andavano invece riferite alla riforma elettorale. Le forzature del gioco democratico che tanti costituzionalisti hanno addebitato al progetto del governo si spiegano anche con l'intento di rendere a tutti i costi coesa la maggioranza parlamentare attraverso ingessature istituzionali, senza toccare la legge elettorale. Le proposte dell'opposizione non si sono esposte a critiche del genere, ma muovendo anch'esse dal tabù della riforma elettorale hanno dovuto affrontare a valle, cioè con accorgimenti istituzionali, il problema della scarsa coesione delle maggioranze e i rischi di cambiamenti di collocazione parlamentare in corso di legislatura.

Solo se si esplicitano gli effetti attesi da una riforma elettorale si possono comprendere quelli attesi da una riforma della forma di governo. Ciò vale anche se si scelga di non cambiare il sistema elettorale, perché anche in tale ipotesi si saprà quanto può dare la riforma delle istituzioni, evitando di caricare su di essa attese improprie.

## ***Le proposte***

A) Un sistema elettorale che scoraggi la frammentazione e promuova la costruzione di coalizioni omogenee

Per rendere più coese e credibili le coalizioni e fare del bipolarismo un'assetto non reversibile, lo strumento principale è costituito da una riforma del sistema elettorale, in modo da riservare al riassetto istituzionale il compito suo proprio, che consiste nel canalizzare le prassi dei titolari degli organi costituzionali di indirizzo entro argini predeterminati.

L'esperienza delle democrazie mature dimostra che un assetto bipolare ben funzionante può essere assicurato tanto da sistemi maggioritari quanto da sistemi proporzionali variamente corretti. Là dove gli schieramenti di maggioranza e di opposizione sono costituiti da coalizioni di partiti, è possibile raggiungere un esito del genere sia col sistema maggioritario a doppio turno di collegio (Francia) sia con sistemi proporzionali corretti, dalla clausola di sbarramento e da una distribuzione dei seggi in parte in collegi uninominali e in parte in collegi plurinominali con scrutinio di lista (Germania) oppure da una definizione delle circoscrizioni elettorali tale da riservare, di fatto, solo ai partiti maggiori (oltre che a quelli minori ma fortemente radicati in singole aree del territorio nazionale) la possibilità di ottenere significativa presenza nelle

a assemblee parlamentari (Spagna), beninteso anche grazie alla esclusione del recupero nazionale dei resti.

Il doppio turno di collegio potrebbe essere accompagnato dalla destinazione di una quota di seggi compresa fra il 5 e il 10% per partiti che non intendano coalizzarsi con nessuno dei due schieramenti maggiori, sul modello del “diritto di tribuna” a suo tempo proposto per la Francia da Georges Vedel. Esso avrebbe il vantaggio di spostare la scelta dei partiti per uno dei due schieramenti in competizione (o per una collocazione autonoma) dalla fase della presentazione delle liste per il turno elettorale unico all’intervallo fra il primo e il secondo turno. La scelta sarebbe operata di fronte agli elettori, compresi coloro che quel partito abbiano votato al primo turno. Sarebbe più trasparente e nello stesso tempo più impegnativa, col risultato di rendere corrispondentemente più onerosa, di fronte all’elettorato, l’eventuale decisione di cambiare schieramento in corso di legislatura. D’altra parte, i partiti che sentissero di dover solo rappresentare certe opinioni in Parlamento senza impegnarsi in un’azione di governo (o di opposizione destinata potenzialmente a sostituirlo) potrebbero farlo, concorrendo fra loro per l’assegnazione dei seggi riservati al “diritto di tribuna”.

A differenza delle leggi elettorali vigenti in Italia per la Camera ed il Senato, dove la quota proporzionale non è finalizzata ad assicurare la rappresentanza a liste istituzionalmente minoritarie, un sistema del genere convoglierebbe preventivamente la scelta dei partiti in un doppio binario: la pura rappresentanza o l’adesione a uno schieramento potenzialmente maggioritario. In questo caso, un’eventuale decisione di cambiare schieramento in corso di legislatura sarebbe scoraggiata in virtù del maggior effetto selettivo di un sistema a doppio turno di collegio, nonché, come si è detto, grazie al timore di esporsi all’accusa di tradimento da parte degli elettori che avevano votato per quel partito al primo turno e che avevano condiviso l’apparentamento dello stesso partito ad un certo schieramento al secondo turno.

L’effetto maggioritario del sistema proporzionale previsto in Spagna è assicurato, come abbiamo detto, da collegi di dimensione molto modesta, accompagnati dal mancato recupero dei resti a livello nazionale. Ciò ha impedito la frammentazione e avviato da tempo un assetto bipolare con partiti nazionali forti, anche se ovviamente non hanno impedito la rappresentanza di partiti regionali fortemente radicati, particolarmente in Catalogna e nei Paesi Baschi.

In Germania la riduzione della frammentazione è stata perseguita dalla legislazione (oltre che, nella fase di strutturazione del sistema, dal Tribunale Costituzionale con lo scioglimento dei partiti antisistema) mediante la clausola di sbarramento, che impedisce ai partiti che non abbiano ottenuto il 5% per cento dei voti in sede nazionale di poter accedere alla distribuzione proporzionale dei seggi. La dislocazione bipolare dei partiti non dipende mai, però, solo dalla riduzione della frammentazione. In Germania, essa è stata fortemente agevolata da un complesso di vicende storico-politiche e da una forma di governo che ha spinto nella stessa direzione.

## B) Un governo stabile e efficace

In presenza di una riforma elettorale che favorisca la coesione interna delle coalizioni e rafforzi il bipolarismo, ci si può chiedere se la revisione del disegno della forma di governo debba essere finalizzata ad impedire in ogni caso i cambiamenti di schieramento in corso di legislatura, o a regolare quei rari cambiamenti che potrebbero verificarsi.

Se si risponde nel secondo senso, che appare più ragionevole, la riforma elettorale potrebbe trovare il proprio complemento nell'introduzione del meccanismo della sfiducia costruttiva così come previsto dalla Costituzione della Germania Federale. Nell'esperienza tedesca esso è stato utilizzato una sola volta (nel 1983), il che dimostra non l'inutilità ma l'alto grado di deterrenza del meccanismo, che in presenza di altre condizioni ha assicurato, a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo, un'alternanza alla guida del governo e una sufficiente coesione delle maggioranze parlamentari. In secondo luogo, il fatto che la sfiducia costruttiva votata nel 1983 dai liberali della FDP portò rapidamente ad elezioni politiche che confermarono la maggioranza alla coalizione CDU-FDP, dimostra che in casi ben delimitati il cambiamento strategico di linea di un partito può essere legittimato dagli elettori anche se si manifesti in corso di legislatura.

Non si vede perché, una volta ottenuti schieramenti parlamentari sufficientemente coesi al loro interno grazie a una riforma del sistema elettorale, si debba escludere l'ipotesi, che sarebbe a quel punto eccezionale, di un cambiamento di schieramento parlamentare in corso di legislatura, che imporrebbe al partito che se ne facesse promotore una chiara assunzione di responsabilità di fronte al corpo elettorale.

Vi è però un'avvertenza da fare, e riguarda il potere di scioglimento. Nell'esperienza tedesca il meccanismo della sfiducia costruttiva ha operato come uno stabilizzatore automatico dei rapporti Parlamento-Governo, escludendo ogni intervento discrezionale del Presidente della Repubblica. Il meccanismo presuppone infatti la sussistenza di una maggioranza parlamentare alternativa, che dopo aver eletto un nuovo Cancelliere, chiede al Presidente di revocare quello uscente e di nominare la persona eletta (art. 66). Tuttavia, la Costituzione non esclude in altre ipotesi una discrezionalità arbitraria del Presidente in ordine allo scioglimento. Nell'ipotesi di nomina del Cancelliere non seguita da elezione a maggioranza assoluta dei membri del Bundestag, il Bundestag può scegliere un altro Cancelliere ed eleggerlo a maggioranza assoluta. Se l'eletto non raggiunge la maggioranza assoluta, il Presidente federale può nominarlo Cancelliere oppure sciogliere il Bundestag (art. 63). In secondo luogo, se il Cancelliere chieda la fiducia senza ottenerla, il Presidente può su sua richiesta sciogliere il Bundestag, salvo che questi non elegga un nuovo Cancelliere a maggioranza assoluta (art. 68).

La Costituzione tedesca non ha dunque escluso una discrezionalità del Presidente nell'uso del potere di scioglimento, ma ha tipizzato le fattispecie che possono giustificarla, anche se esse non si sono (ancora) presentate nella concreta esperienza costituzionale. Conviene seguire l'esempio tedesco anche nelle previsioni relative al potere di scioglimento oppure mantenere le vigenti previsioni della nostra Costituzione?

Una volta previsto il meccanismo della sfiducia costruttiva, che limita come si è detto i poteri arbitrari del Capo dello Stato nella forma di governo, appare per il resto preferibile mantenere le vigenti previsioni costituzionali, che consentono una certa elasticità, salvo ad aggiungere al testo vigente dell'art. 88 l'attribuzione al Primo Ministro del potere di proporre, sentito il Consiglio dei Ministri, lo scioglimento delle Camere. Tale attribuzione, che si riteneva implicitamente vigente all'epoca dell'entrata in vigore della Costituzione, è caduta in desuetudine a partire dal primo scioglimento delle Camere. La previsione espressa del potere del Primo Ministro di proporre lo scioglimento consentirebbe di affermare il carattere duumvirale dell'atto, in linea con le

recenti tendenze emerse nella nostra forma di governo, ma senza stravolgerne l'impianto.

Altre misure adottate in Germania, come l'elezione da parte del Bundestag del solo Cancelliere e la revoca dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica su proposta del Cancelliere, potrebbero utilmente accompagnare la modifica del disegno della forma di governo nel quadro della razionalizzazione del parlamentarismo.

In tale ipotesi, le modifiche da apportare alla vigente Costituzione consisterebbero in:

- 1) Elezione del solo Primo ministro da parte della Camera dei deputati;
- 2) Nomina e revoca dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica su proposta del Primo ministro;
- 3) Potere del Primo ministro di proporre al Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio dei ministri, lo scioglimento della Camera;
- 4) Sfiducia costruttiva.

Se il meccanismo della sfiducia costruttiva incontrasse opposizioni irriducibili, si potrebbe inserire in Costituzione un criterio in grado di guidare il Presidente della Repubblica nella nomina del Primo Ministro, in vista degli stessi obiettivi indicati in precedenza (coesione interna delle coalizioni, stabilità e trasparenza nei rapporti Governo-Parlamento, responsabilità degli eletti di fronte al corpo elettorale).

In proposito il d.d.l. cost. AS n. 1933, presentato dall'opposizione (Bassanini-Mancino-Amato-Salvi), stabilisce che "il Presidente della Repubblica, all'inizio di ogni legislatura, nomina il Primo Ministro sulla base dei risultati delle elezioni politiche. *Sulla stessa base provvede successivamente, in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Primo Ministro in carica*" (art. 92, secondo comma).

Ancorando la nomina del Primo Ministro ai "risultati delle elezioni politiche" non solo all'inizio della legislatura ma in ogni momento successivo, la soluzione appare logicamente ineccepibile e corrispondente a un ruolo arbitrale del Presidente nella forma di governo. E tale ruolo appare tendenzialmente alternativo alla previsione dello stabilizzatore automatico della sfiducia costruttiva.

Su queste premesse, le possibili innovazioni in tema di forma di governo consisterebbero nelle prime tre sopra indicate, sostituendo la quarta con la seguente:

4) il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio "sulla base dei risultati delle elezioni politiche", sia all'inizio della legislatura, sia anche, ove se ne ravvisi la necessità, anche in seguito.

### C) Un Parlamento forte e autorevole, un contrappeso alla dittatura dell'esecutivo

Un'alterazione dell'assetto degli attuali rapporti tra parlamento ed esecutivo, che vada nel senso di un rafforzamento di quest'ultimo al fine di costringere la maggioranza che lo sostiene a maggiore coesione, è inevitabilmente destinata a determinare mutamenti più o meno accentuati nel funzionamento concreto della forma di governo parlamentare, che possono arrivare, nel caso di una eccessiva ingessatura istituzionale (quando si volesse escludere dall'orizzonte qualsiasi ipotesi di sfiducia parlamentare al governo in carica, cui non segua l'automatico scioglimento delle camere), all'uscita dallo stesso modello parlamentare.

L'obiettivo che ci si propone attraverso l'introduzione di ulteriori meccanismi di razionalizzazione della forma di governo (rispetto a quelli che già sono in vigore, almeno di fatto) è quello di costruire, attorno a governi forti e capaci di azione efficace e continuativa, maggioranze politiche più solide e coese. Ciò va tuttavia perseguito senza perdere di vista l'obiettivo di rafforzare *anche* l'istituzione parlamentare, attraverso interventi che in qualche modo siano in grado di controbilanciare l'incremento del potere di condizionamento che il governo è in grado di esercitare sulle assemblee elettive. Tali interventi, che sono da ritenere utili in ogni caso, diventano addirittura indispensabili se a istituti già esistenti (divieto di voto segreto, programmazione a tempi fissi dei lavori parlamentari, semplificazione del dibattito parlamentare in caso di questione di fiducia, ecc.) si intendano aggiungere ulteriori meccanismi di razionalizzazione (come la sfiducia costruttiva).

In altre parole, si propone, *accanto* all'introduzione di congegni istituzionali capaci di realizzare l'obiettivo di una maggiore coesione degli schieramenti politici intorno agli esecutivi, anche l'elaborazione di una serie di modifiche delle regole di funzionamento del parlamento, dirette a un potenziamento dei poteri di quest'ultimo e a un miglior funzionamento della rappresentanza politica, per contribuire, come scrive Andrea Manzella, a «costruire una architettura istituzionale del regime parlamentare maggioritario in cui il rapporto processuale governo-parlamento non sia di natura leonina a favore del primo» (Manzella, *Il parlamento*, Bologna, 2003).

Nel dettaglio, si tratta di ragionare intorno alle seguenti proposte:

a) Occorre rafforzare gli strumenti concreti del controllo parlamentare, attraverso la disciplina di mezzi ispettivi realmente efficaci (anche ripensando alle regole sull'accesso agli atti e ai documenti segreti). Occorre garantire, attraverso l'attività di controllo un effettivo contraddittorio tra l'asse maggioranza-governo e le ragioni dell'opposizione, come avviene, ad esempio, nelle procedure di conciliazione note alla prassi di funzionamento del Parlamento europeo: oggi, infatti, le decisioni inerenti alla funzione di controllo parlamentare sono generalmente "a disposizione" della maggioranza (anche quando l'attivazione della procedura di controllo può essere esercitata dall'opposizione). A ciò va ovviamente affiancata l'attribuzione all'opposizione del potere di promuovere (a "minoranza qualificata") commissioni di inchiesta, di cui alla stessa opposizione sia affidata la presidenza.

b) Occorre introdurre procedure di "razionalizzazione del maggioritario", che consentano, pur in un quadro di rapporti tra parlamento e governo che affida a quest'ultimo la garanzia dell'attuazione del programma elettorale, una maggiore valorizzazione della "decisione" parlamentare. Ciò può essere realizzato, in primo luogo, attraverso l'assegnazione di tempi e modi certi per la discussione di proposte di legge di origine parlamentare e, soprattutto, di quelle presentate dall'opposizione, in modo più efficace di quanto fino ad oggi sperimentato (è noto infatti che la riserva di spazi ad argomenti individuati dall'opposizione, pur presente nel regolamento della Camera, ha avuto complessivamente un'efficacia assai deludente, proprio in quanto soffocata di fatto dalla logica maggioritaria: si pensi ai poteri "assoluti" dei presidenti di assemblea nel caso, frequente, di fallimento dell'accordo sul programma dei lavori da parte della conferenza dei capigruppo). Più in generale, occorre una nuova disciplina della programmazione dei lavori, che senza misconoscere il diritto del governo a segnalare le proprie priorità, assegni all'opposizione, senza che il presidente di assemblea possa sindacarne i contenuti, un congruo spazio per la propria contro-programmazione.

c) Occorre ripensare alla disciplina della questione di fiducia, che ne riduca gli spazi di applicazione alle sole questioni che concernano direttamente l'attuazione del programma di governo. In particolare, andrebbero escluse dalla possibilità di porre la questione di fiducia una serie di materie che si ritenga non possano essere «a disposizione» della sola maggioranza: la materia costituzionale, quella elettorale, le regole concernenti la magistratura, le autorità di regolazione e gli organi di garanzia, la disciplina delle modalità e dei limiti di esercizio dei diritti civili e politici. Si potrebbe valutare la possibilità di sottoporre tali materie (o alcune di esse) a maggioranze deliberative qualificate (ad. es. i 2/3 o i 3/5 dei partecipanti al voto), se non addirittura di integrare il sistema delle fonti con l'introduzione di vere e proprie "riserve di legge organica" su tali oggetti.

d) Alla logica di una valorizzazione del circuito della rappresentanza politica è da ascrivere anche l'introduzione di strumenti concretamente idonei a penalizzare la frammentazione politica post-elettorale, ponendo requisiti assai più rigorosi di quelli attuali per la formazione dei gruppi parlamentari, prevedendo procedure penalizzanti (in termini di tempi, di organizzazione dell'ordine del giorno, di finanziamento pubblico ecc.) nei confronti dei gruppi eccessivamente ristretti, disincentivando i privilegi delle componenti interne al gruppo misto, ecc. Ciò, a parte l'ovvia conseguenza di limitare la capacità di ricatto nei confronti sia del governo, sia dell'opposizione organizzata, da parte di forze politiche artificialmente create nel corso della legislatura, avrebbe l'effetto di rafforzare, attraverso un collegamento più genuino e continuativo con gli elettori cui ciascuna forza politica ha chiesto il voto nel corso della precedente campagna elettorale, un'idea di rappresentanza politica imperniata su caratteri programmatici e di merito.

## APPENDICE

*La nota che segue, redatta da Massimo Villone, riflette l'opinione di alcuni componenti il gruppo Istituzioni e P.A. che, pur muovendo da un'analisi comune dei problemi di funzionamento della democrazia italiana, dissentono dalle conclusioni raggiunte dalla maggioranza essenzialmente su un punto: la scelta del sistema elettorale preferibile.*

### **Appunti per una proposta di riforma.**

#### ***II.1 - Premessa.***

In partenza, un assioma. Non si discute di forma di governo senza tener conto del sistema politico su cui la forma di governo si appoggia. L'interazione è inevitabile. Inoltre, una proposta programmatica di partito non può prescindere, per definizione, dal dato della politica. Ne segue che una proposta di partito non può essere costruita come l'affinamento ultimo di una riflessione costituzionalistica e dottrinarica. Bisogna prendere le mosse dai dati della politica, e scegliere le variabili fondamentali su cui fondare l'ipotesi che si vuole costruire.

#### ***II.2 – I dati politici fondamentali***

##### *A. La frammentazione del sistema politico*

La scelta del maggioritario di collegio a turno unico nel 1993 ha incentivato la frammentazione del sistema politico. È ben vero che si è così determinata una spinta verso un tendenziale bipolarismo di coalizione. Ma nell'ambito di questo si è esaltato il swing vote riconosciuto a formazioni politiche di pur minima dimensione. Si è dunque determinata una elevata convenienza alla frammentazione progressiva del sistema politico.

Questa spinta è stata confermata dalla scelta per l'elezione diretta di sindaci, presidenti di provincia, e solo in parte temperata dalla previsione del doppio turno. L'esperienza ci mostra infatti una generalizzata preferenza per le coalizioni vaste ed eterogenee, che puntano alla vittoria nel primo turno, ed un uso molto limitato del secondo turno come primaria infracoalizionale.

#### *B. La riduzione oligarchica dei partiti*

La complessità ed eterogeneità delle coalizioni trasporta in sedi decisionali ristrette e di vertice tutte le scelte fondamentali – di programma, di selezione di ceto politico, di amministrazione e di governo. da queste scelte i partiti, salvo un ristrettissimo gruppo dirigente, sono sostanzialmente esclusi. Ne segue un sostanziale azzeramento della funzione degli organi dirigenti dei partiti stessi, chiamati nella migliore delle ipotesi a funzioni di ratifica di decisioni assunte altrove. Ne viene parimenti azzerata la funzione di rappresentanza propria dei partiti, e conseguentemente resa priva di sostanza la partecipazione democratica degli iscritti. La perdita di peso reale nei processi decisionali si riflette e viene al tempo stesso aggravata – con una sinergia perversa – nell'azzeramento del ruolo politico e istituzionale delle assemblee rappresentative, di cui al punto C.

#### *C. Elezione diretta e democrazia di mandato*

Dalle scelte dell'elezione diretta di sindaci, presidenti di provincia e amministratori sono derivate sul sistema dei partiti effetti collaterali probabilmente non voluti, e tuttavia molto pesanti. Unitamente ad una lettura estremizzata della democrazia di mandato, si è sostanzialmente posto il punto focale del modello politico-istituzionale nel momento dell'investitura attraverso il voto popolare delle funzioni di governo, ed in quello del voto popolare di valutazione del mandato svolto. Come effetto, il sistema dei partiti vive oggi, nei livelli subnazionali, essenzialmente nei termini di comitati elettorali di chi corre per l'investitura di funzione amministrative e di governo, e di comitati di sostegno per chi svolge le funzioni amministrative e di governo acquisite attraverso il voto popolare. In questo senso oggi i partiti sono – in specie ai livelli subnazionali – partiti di sindaci, assessori, presidenti. La funzione di rappresentanza politica assolta dal sistema dei partiti e dalle assemblee rappresentative che ne costituivano il luogo istituzionale è stata sostanzialmente azzerata.

#### *D. La frammentazione territoriale*

Segue da quanto detto che nel sistema dei partiti ha assunto un peso in assoluto relevantissimo e tuttora crescente l'elemento territoriale. Tale elemento ha operato in sinergia con la torsione personalistica data dall'elezione diretta e dall'attenzione ossessivamente data alla centralità delle funzioni esecutive. L'effetto evidente è stato dalla spinta a partiti personali, partiti dei sindaci, partiti dei governatori, partiti territoriali. Queste tensioni hanno attraversato sia il centrodestra che il centrosinistra, ed hanno prodotto effetti visibili e avvertiti nella politica nazionale.

Questi fenomeni non sono più suscettibili di un'analisi che li riduca a marginali degenerazioni localistiche. In particolare, l'approvazione del Titolo V della Costituzione, e la perdurante spinta a forme di impianto federale, hanno determinato un rilevante spostamento di peso politico e istituzionale dal centro alla periferia. Oggi, le vicende del governo regionale e locale, le scelte di forma di governo al livello subnazionale, il modo di essere dei partiti a quel livello, incidono in misura decisiva sulla forma partito in generale. E dunque determinano effetti sulla forma di governo nazionale al di là delle letture formali. Oggi la forma di governo non è più questione che si riassume e si affronta nella definizione del rapporto tra organi costituzionali dello Stato.

#### *E. Sistema politico istituzionale, frammentazione, neocorporativismo.*

L'indebolimento dei partiti viene anche dalle scelte sulle modalità di selezione del ceto politico. La scelta del proporzionale di lista a preferenza unica nelle elezioni regionali e locali ha prodotto la impossibilità per i partiti di governare i processi di selezione. Ha reso al tempo stesso decisive le reti di consenso personale dei candidati. Oggi i consigli regionali e locali sono assai più una sommatoria di singoli consiglieri – un ritorno ad antiche forme di notabilato – che un luogo istituzionale di forme politiche organizzate. Ed è questo che spiega i fenomeni degenerativi che portano alla moltiplicazione artificiosa delle posizioni istituzionali e delle prebende, in una trattativa personale diretta tra chi governa e i singoli consiglieri di cui si vuole captare il consenso. Con effetti nefasti per la modernizzazione del paese che la spinta verso un impianto federale avrebbe dovuto produrre, e un danno evidente alla finanza pubblica.

La perdita di peso dei partiti come soggetti organizzati capaci di sintesi politiche generali ha prodotto anche una parallela degenerazione della società civile, intesa come entità portatrice di istanze politiche al di fuori delle forme organizzate. Come esistono oggi partiti di sindaci, presidenti e assessori, così esiste una società civile di sindaci, presidenti e assessori, strutturata sul consenso generato attraverso le scelte di chi governa, in specie con la sostanziale privatizzazione di funzioni pubbliche e la creazione di vere e proprie amministrazioni parallele che si affiancano all'organizzazione amministrativa formale e si sovrappongono alla sua attività. Questa è una degenerazione grave, che indebolisce i meccanismi fondamentali del controllo sociale e diffuso sulla politica, crea una rete di convenienze, quando non di complicità clientelari.

La debolezza dei partiti diventa debolezza della società civile. Questa perversa sinergia spiega il progressivo indebolimento anche degli istituti di partecipazione, come il referendum, e chiarisce perché sia ben più facile oggi chiamare al voto in una battaglia di preferenze su una candidatura, che non in un test referendario.

### ***II.3 - Una risposta nuova***

Le conseguenze principali degli sviluppi descritti sono dunque, sul versante politico, il grave indebolimento e la progressiva destrutturazione dei partiti, soprattutto a livello nazionale; sul versante istituzionale, e parallelamente, l'azzeramento della funzione delle assemblee elettive. Perdono peso e significato gli istituti di partecipazione democratica, incluso il referendum. E il cittadino elettore sostanzialmente conta solo nel giorno del voto nel voto che conferisce le funzioni di governo, e nel voto che a fine mandato valuta l'operato di chi ha avuto l'investitura. Il sistema si riassume tutto nella titolarità e nell'esercizio di funzioni di amministrazione e di governo.

Su questi punti si incardina l'attuale fragilità politica e istituzionale. Anzitutto per la sua inefficienza. Vediamo governi ormai minoritari nel consenso popolare che reclamano l'attuazione di un programma elettorale approvato anni prima, al punto di forzare persino l'approvazione di riforme costituzionali con voti parlamentari che esprimono una realtà politica ormai inesistente. Ed è davanti agli occhi di tutti la fragilità politica e istituzionale del governo regionale e locale, che lungi dal rinsaldare nel suo complesso il tessuto istituzionale del paese, si traduce spesso in veri e propri fenomeni degenerativi. Sono ormai frequenti le critiche che evidenziano il tradursi della fragilità politica in fatti consociativi. Come anche il moltiplicarsi di posizioni e funzioni per acquisire l'acquiescenza di consigli riottosi con la trattativa con singoli consiglieri di maggioranza e di opposizione sulla posizione personale dei medesimi.

Emerge una nuova centralità dei partiti, ma in modi e forme sbagliati. Mentre appaiono sostanzialmente a rischio i partiti nazionali, che sono la parte del sistema oggi più indebolita. Non sfugge che per un partito di sinistra è centrale la garanzia di un sistema di partito effettivamente nazionale, forte e vitale, che è condizione politica concreta per politiche di perequazione territoriale e giustizia sociale che diversamente rimarrebbero nel regno degli elevati principi, anche costituzionali, senza nessuna possibilità di realizzarsi nei fatti.

Si mostra allora in pieno l'insufficienza di una proposta sulla forma di governo che sia sostanzialmente una limatura di quel che si è detto da quindici anni a questa parte sullo stretto versante del rapporto tra gli organi costituzionali dello Stato. Qualcosa sarà pure accaduto, nel frattempo. Emerge con ogni evidenza l'errore di ritenere che il rafforzamento dell'esecutivo sia ancora al centro della riflessione riformatrice. Anche per questo la bozza Amato non può essere di per sé il punto di partenza. Salvo alcuni aspetti, essa costituiva – in quella fase – un accettabile punto di caduta del confronto parlamentare, in vista di un accordo ricercato tra maggioranza e opposizioni. Ma non può di per sé costituire oggi la proposta programmatica dei DS.

Bisogna invece partire dai punti di sofferenza della situazione in atto, ed incardinare su questi la riflessione, puntando a obiettivi consapevoli. In specie, tali obiettivi sono: rafforzare i partiti politici, in specie al livello nazionale; consolidare il ruolo politico e istituzionale delle assemblee rappresentative; rivitalizzare gli istituti di partecipazione e di democrazia diretta. Ed avanzando proposte e iniziative su tutti i punti che si mostrano rilevanti rispetto al risultato.

### ***II.4 - Punti di attacco di una riflessione sistematica***

Sul sistema elettorale, non può oggi accettarsi alcuna accentuazione del sistema maggioritario. Se qualche anno fa la strada del perfezionamento del maggioritario si poteva ritenere ancora percorribile, oggi non è più così. L'unica opzione ancora utilmente aperta è quella di un modello tedesco, che mantiene l'incentivo al bipolarismo con la metà dei collegi assegnati a turno unico, rimanendo però gli altri seggi assegnati in base a liste bloccate, ed essendo il totale dei seggi distribuito tra le forze politiche in ragione proporzionale. Viene così mantenuto per i partiti l'interesse a competere per la propria rappresentatività, nonché il controllo – e la relativa responsabilità – per la selezione del ceto politico.

Dove il sistema elettorale prevede un proporzionale di lista – a livello regionale e locale – va riconsiderata la scelta della preferenza unica.

Per la forma di governo in senso proprio, l'obiettivo è contrastare gli elementi di personalizzazione nell'investitura a funzioni di governo. A livello nazionale, va evitata l'introduzione in Costituzione di ogni riferimento, diretto o indiretto, espresso o implicito, all'elezione diretta di chi governa. Va reintrodotta la fiducia iniziale al governo. Va evitata qualsiasi costituzionalizzazione della democrazia di mandato, ed in specie di riconoscimento del potere di scioglimento, in qualunque forma, in capo al primo ministro. Vanno mantenuti i poteri del Capo dello Stato. La sfiducia costruttiva deve essere pienamente costruita secondo il modello classico, e non con limitazioni espresse o surrettizie del potere del parlamento di procedere alla sostituzione del capo del governo. Il resto va lasciato alla politica.

La connessione prima evidenziata tra forma di governo a livello regionale e locale e forma di governo a livello nazionale indica, come si è detto, che non si possa più utilmente ragionare della forma di governo come se fosse una questione limitata alla definizione del rapporto formale tra gli organi costituzionali dello Stato. Rispetto a questo profilo, la forma di governo regionale e locale si pone in una condizione di complementarità necessaria.

A livello locale e regionale bisogna dunque uscire – quanto meno per le regioni – dalla rigidità dell'attuale formula dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo. La soglia minima è l'abbandono del principio del simul stabunt simul cadent, quella ottimale la cancellazione del modello preferenziale dell'elezione diretta, con il parallelo riconoscimento di una più ampia autonomia statutaria alle regioni. Se mai, all'autonomia statutaria vanno dati indirizzi e prescrizioni diversi, atti a cogliere i punti nodali dell'esperienza odierna. Ad esempio, per un corretto rapporto tra politica ed amministrazione, e per l'effettività degli istituti di partecipazione e democrazia diretta. E bisogna parallelamente ripensare a fondo gli indirizzi in concreto fin qui seguiti nella vicenda degli statuti regionali, tali complessivamente da aggravare, e non certo correggere, le tendenze negative in atto.

Bisogna cogliere la centralità di una tutela necessaria dei livelli nazionali del sistema dei partiti e del modello istituzionale, che oggi sono il punto più debole ed esposto a rischi sostanziali. Questo indica che vanno ripensate soluzioni per lungo tempo sponsorizzate anche su altri versanti. Nell'ambito della forma di stato e dell'impianto federale, ad esempio, una scelta verso il Senato delle regioni – oltre a mostrarsi usurata nello stesso sistema di riferimento dove si è tentata invano la via della riforma del Bundesrat – si configura oggi come suscettibile anzitutto di favorire l'ulteriore indebolimento dei partiti nazionali e di aprire vie preferenziali alla nascita di partiti personali e territoriali.

Anche la soluzione del problema referendum deve essere assunta come punto essenziale e conformativo della forma di governo intesa in senso ampio. L'istituto referendario deve essere recuperato, con l'abolizione del quorum della metà più uno degli aventi diritto. Solo questo intervento radicale potrebbe davvero invertire la tendenza e generare nel contesto referendario una spinta a partecipare piuttosto che a puntare sull'astensionismo. Quindi unicamente in via subordinata si potrebbe accettare la soluzione di un quorum rapportato alla partecipazione media nelle elezioni politiche precedenti (*Massimo Villone*).