

Semi d'Ulivo

Governareper . Laboratorio Ulivista

Bologna, 3-5 novembre 2005



Atelier n. 1 - Politica e istituzioni (documento conclusivo)

Le grandi innovazioni di cui il Paese ha bisogno e le decisioni difficili che dovranno essere prese nella prossima legislatura per rimettere in moto l'economia rendono necessario un rinnovamento profondo delle istituzioni. L'Ulivo è sempre stato e rimane impegnato a dare all'Italia un governo forte, necessario per fare le riforme di cui il paese ha bisogno, e una sana democrazia dell'alternanza.

Le sconsiderate iniziative svolte in campo istituzionale dal centrodestra nella XIV legislatura ci fanno fare gravi passi indietro. Perché negano il principio di una Costituzione patrimonio comune e introducono meccanismi contraddittori. Il centrosinistra dovrà opporre a questo modo di procedere una visione alternativa dell'ammodernamento delle istituzioni, più democratica nei metodi e nei contenuti.

I lavori del gruppo hanno individuato a questo proposito 5 punti di consenso e 2 punti particolarmente meritevoli di ulteriori approfondimenti.

1. Una legislazione di prossimità tra cittadini e politica e scelte unitarie coerenti dell'Ulivo

Con le primarie è emersa in modo ineludibile l'esigenza di capovolgere la logica di quella che è tecnicamente chiamata la "legislazione di contorno", una definizione che però appare riduttiva sul piano politico, perché concerne il cuore della qualità della rappresentanza.

Le norme vigenti *sui costi e sul finanziamento della politica* (da quello delle spese elettorali all'editoria di partito), *sulla costituzione dei gruppi parlamentari e consiliari*, sulla *comunicazione politica ed elettorale* funzionano in una direzione di incentivazione della frammentazione, connessa ad una chiusura oligarchica del sistema.

Si tratta invece, già dai primi giorni di legislatura, di incentivare: a) la coesione delle coalizioni. (spostando su di esse larga parte del finanziamento che oggi va separatamente ai singoli partiti e ai relativi organi); b) l'apertura alla partecipazione attiva dei cittadini con una legge sulla regolamentazione pubblicitaria delle primarie per gli organi monocratici di governo e una legge di regolamentazione della vita democratica interna dei partiti e delle coalizioni.

In attesa di tali urgenti innovazioni legislative le forze dell'Ulivo devono comunque già anticipare politicamente questa linea innovativa costituendo gruppi unici a livello parlamentare e consiliare e presentando la lista dell'Ulivo sia per la Camera sia per il Senato, non essendovi peraltro nessun ostacolo tecnico a quest'ultima scelta, che semplificherebbe notevolmente anche i problemi di comunicazione nei confronti dei cittadini-elettori.

2. Rilanciare in sede elettorale la coesione delle maggioranze

Queste scelte autonome dell'Ulivo sono altresì legate all'opposizione di fondo nei confronti dei punti-chiave delle leggi elettorali in corso di approvazione al Parlamento: a) *le lunghe liste bloccate che allontanano eletti ed elettori*; b) *il ristretto margine quantitativo delle maggioranze* che soprattutto al Senato segnalano l'intento opportunistico di limitare da un lato i danni della sconfitta da parte della Cdl e di creare deliberatamente gravi problemi di governabilità per il futuro; c) *il passaggio ad un sistema in cui ogni eletto viene scelto solo in base alla sua appartenenza di partito* e non più, come era con la legge approvata nel 1993, per la stragrande maggioranza dei parlamentari (tra Camera e Senato), in base alla afferenza ad una coalizione.

Il momento elettorale deve consentire un rapporto reale tra elettori e rappresentanti e un voto esplicito alle coalizioni, pena una grave regressione democratica e di governabilità. Deve inoltre garantire la costruzione di una solida base parlamentare per la formazione del governo da parte della coalizione vincente. Durante la legislatura questo nodo andrà affrontato in uno spirito di dialogo reciproco che è mancato in questa fase per scelta unilaterale della maggioranza.

3. Stabilizzare il mandato elettorale per la durata della legislatura

Il mandato che gli elettori conferiscono ad una maggioranza politica, la quale approvi poi ad inizio legislatura uno specifico programma di Governo destinato a valere per tutto il quinquennio, deve essere garantito in Costituzione. Cambiamenti significativi di maggioranza e di elementi fondamentali dell'impostazione programmatica debbono avvenire solo passando attraverso un nuovo giudizio del corpo elettorale. Il Presidente del Consiglio può richiedere elezioni anticipate, che il Presidente della Repubblica concede, a meno che non verifichi che sia possibile con un diverso Premier proseguire la legislatura con una maggioranza sostanzialmente identica nella realizzazione del programma votato dalla Camera a inizio legislatura.

Si tratterebbe del resto di dare dignità istituzionale a quanto l'Unione ha già sancito attraverso l'impegno preso dai sottoscrittori del regolamento e dai partecipanti alle primarie a sostenere l'eletto in tale consultazione per l'intera legislatura, escludendo quindi ipotesi di un cambiamento del leader del corso della legislatura. È tuttavia necessario che Costituzione preveda qualche elemento di flessibilità, necessario per la forma di governo operante a livello nazionale, rispetto ad un rigido e meccanico legame tra dimissioni del Premier e scioglimento.

4. Delimitare allo stesso tempo l'ambito di applicazione del principio di maggioranza

Il mandato che devono ricevere esplicitamente le maggioranze in sede elettorale e che prosegue nel corso della legislatura è un mandato rigorosamente limitato dentro i confini procedurali e sostanziali della Costituzione, nonostante la prassi in senso contrario sviluppatasi in modo abnorme nella XIV legislatura. Una prassi che ha avuto come culmine la riscrittura unilaterale dell'intera Seconda parte della Costituzione, la quale dovrà essere bloccata nel referendum oppositivo sia per il metodo sia per il merito.

Dopo tale bocciatura occorrerà individuare insieme un percorso condiviso di riforma che dovrà avere come primo passaggio la sottrazione alla regola di maggioranza di una serie di delicate decisioni. In primo luogo le future revisioni della Costituzione, ma anche l'elezione degli organi di garanzia, il rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, la verifica della regolarità delle elezioni al Parlamento, quorum più elevati per le leggi eticamente sensibili.

L'Ulivo per propria scelta adotterà tale autolimitazione del principio di maggioranza su tale arco di decisioni.

5. Completare il federalismo cooperativo

Nel dialogo con il centro-destra sarà altresì necessario completare il federalismo cooperativo con: a) la creazione di un vero Senato federale, che non darà la fiducia al Governo né avrà poteri paritari sulla legislazione ordinaria, ma solo su quella costituzionale e si concentrerà dal punto di vista qualitativo sulla legislazione concorrente; b) l'inserimento di una clausola analoga a quella della Legge Fondamentale di Bonn che consenta al Parlamento nazionale di intervenire per le esigenze unitarie di sistema al di là delle rigide delimitazioni degli elenchi di materie di competenza.

Nel frattempo l'Ulivo provvede a regolare per legge gli aspetti relativi al federalismo fiscale, colpevolmente rinviati in questa legislatura.

6. Due aspetti aperti

Il dibattito nel gruppo di lavoro ha messo in evidenza una notevole convergenza sull'impostazione generale. Rimane la necessità di una ulteriore riflessione su due aspetti:

6.1. Il sistema elettorale

Posta la concorde intesa sulla assoluta necessità di abrogare, se dovesse essere approvata, l'attuale scandalosa proposta di legge, e di adottare una legge che garantisca il bipolarismo e la stabilità dei governi, si è discusso di 3 alternative possibili. Le presentiamo in ordine decrescente di consensi:

- a) appare più condiviso il superamento sia del sistema adottato nel 1993 sia di quello attualmente in discussione con il passaggio ad un modello esclusivamente basato su collegi uninominali maggioritari, che presentano un rapporto di vicinanza tra eletti ed elettori, adottando il doppio turno, che consente di ridurre per gradi la frammentazione;
- b) un punto di equilibrio potrebbe essere costituito dal ripristino delle leggi elettorali del 1993, in caso di approvazione di quelle in discussione, tra i primi atti della nuova legislatura per respingere la forzatura unilaterale della maggioranza analogamente a quanto accaduto in Francia nel 1986, pur sapendo che in quel caso il sistema rimesso in vigore, l'uninomiale a doppio turno, godeva di una maggiore sperimentazione e condivisione; in ogni caso il ristabilimento non escluderebbe ulteriori e diverse intese in corso di legislatura;
- c) vi è anche chi ritiene, ferme restando le già citate radicali critiche ai sistemi oggi proposti (punto 2), non si debbano escludere sistemi analoghi di tipo proporzionale con premio di maggioranza, in particolare riducendo le dimensioni dei collegi e aumentando l'entità del premio.

6.2 La revisione costituzionale

Le soluzioni concretamente prospettate per sottrarre alla maggioranza il controllo unilaterale delle leggi di revisione ruotano intorno all'innalzamento dei quorum previsti dall'art. 138 e, in sostanza, si concentrano intorno alle seguenti alternative:

- a) portare in modo omogeneo a due terzi o a tre quinti il quorum per la revisione dell'intero testo; questa soluzione appare più condivisa soprattutto se si scelgono per il sistema elettorale le formule più marcatamente maggioritarie, come loro bilanciamento;
- b) stabilire un quorum differenziato per la revisione delle varie parti del testo costituzionale, prevedendo i due terzi per la Prima parte e per alcuni aspetti fondamentali della seconda; lasciare per il resto il quorum della maggioranza assoluta. Questa scelta appare invece più coerente per sistemi a base maggiormente proporzionale.

Partecipanti alla sessione di lavoro: Leopoldo Elia (chairman), Arturo Parisi, Augusto Barbera, Stefano Ceccanti, Franco Bassanini, Salvatore Vassallo, Gad Lerner, Michele Salvati, Massimo Luciani, Giovanni Guzzetta, Pierluigi Mantini, Giuseppe Busia, Alessandro Mangia, Nicola Antonetti, Antonio La Forgia, Andrea Morrone, Francesco Russo (elenco da completare)