

# Una moderna democrazia europea

## L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali

### *Una proposta delle Fondazioni*

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

*Questo seminario è promosso da diversi soggetti (Fondazioni, Associazioni, Centri Studi) impegnati nella ricerca, nello studio e nella riflessione sui problemi del Paese e nella elaborazione di proposte per risolverli. Si tratta – come è noto – di istituzioni diverse tra loro, ciascuna giustamente gelosa della propria storia, delle proprie peculiarità, delle proprie autonome scelte culturali e politiche. Alcune si collocano all'interno dell'area cultural-politica di un partito, altre no. La partecipazione a questa iniziativa comune non prelude alla creazione di alcuna federazione, di alcun coordinamento tra loro.*

*Ciò dovrebbe bastare per smentire ogni interpretazione della nostra iniziativa che la riconduca al dibattito interno ad uno o ad altro partito. Respingiamo comunque queste interpretazioni come del tutto infondate e strumentali. Ci interessa il merito della questione di cui vogliamo discutere. Nient'altro.*

*Si tratta della questione dell'ammodernamento delle nostre istituzioni. Per le ragioni qui sotto sinteticamente esposte pensiamo che non possa essere ancora rinviata. Ma che debba essere affrontata con coraggio, con lungimiranza, e con equilibrio.*

*L'alternativa a pessime riforme non è "nessuna riforma". Sono le buone riforme.*

1. *La necessità delle riforme.* Il nostro Paese – come l'Europa tutta - ha di fronte problemi difficili. E' perfino superfluo ricordarli. La globalizzazione offre straordinarie opportunità ma produce anche grandi contraddizioni, apre nuovi problemi e propone inedite sfide. L'emergenza climatica e ambientale, l'avanzare sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi delle società multietniche e multiculturali, la domanda di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali, l'emergere di nuove disuguaglianze e nuove povertà pongono problemi che non possono essere affrontati e risolti senza grandi riforme, coraggiose innovazioni, forti politiche pubbliche: che consentano di liberare energie e risorse, di rimuovere gli ostacoli e i

freni alla crescita, di elevare le conoscenze, le competenze e i saperi, di promuovere i talenti, l'iniziativa individuale e collettiva, la capacità e la voglia di intraprendere, di sperimentare, di competere, di rischiare; ma anche di conciliare competizione, flessibilità, dinamismo e innovazione, con la salvaguardia degli alti livelli di solidarietà e coesione sociale, di tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini, di qualità della vita, di sostenibilità ambientale, di qualità dei servizi sociali, raggiunti nell'Europa occidentale nel secolo scorso, e che vorremmo mantenere, migliorare e progressivamente estendere a tutti.

La strada delle riforme necessarie per vincere queste sfide 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. 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 affrontare il problema della crisi di legittimazione, di rappresentatività e di governabilità che da tempo investe il sistema istituzionale e trovare i modi per superarla. Per questo facciamo una scelta netta e chiara per le riforme istituzionali.

In un sistema multilivello, la questione coinvolge, necessariamente, livelli istituzionali diversi, e dimensioni - e attori - molteplici. Qui ne parliamo con riferimento alle sole istituzioni nazionali italiane: è appena il caso di rammentare, del resto, che l'Europa assegna un ruolo centrale - pienamente riconosciuto nell'impianto del nuovo Trattato di Lisbona - alla capacità delle istituzioni nazionali di concorrere al conseguimento degli obiettivi comuni dell'Unione con tutta la forza politica che scaturisce dalla propria legittimazione democratica e dalle proprie prerogative costituzionali. Ben sapendo peraltro che dopo la riforma del Titolo V l'efficienza complessiva del sistema istituzionale italiano e la capacità competitiva del Paese dipendono in larga misura dal funzionamento dei sistemi regionali e locali su cui è urgente una seria riflessione.

*2. I limiti delle riforme.* Il dibattito culturale e politico degli anni più recenti è stato spesso dominato dall'illusione che le riforme istituzionali (e tra esse, in particolare, la riforma costituzionale e la riforma elettorale) potessero essere la chiave universale, lo strumento necessario e sufficiente per risolvere tutti i problemi del Paese. Si è finito col fare spesso un uso improprio delle riforme costituzionali come strumento per risolvere problemi che richiedevano soluzioni di natura politica, economica o sociale. La questione istituzionale è stata così sovraccaricata di attese smisurate e di compiti titanici.

Occorre invece essere consapevoli dei limiti delle riforme istituzionali. Non sono la panacea di tutti i mali. Non possono sostituire l'iniziativa dei partiti, la loro capacità di riformare se stessi e di ristrutturare, nel contempo, l'assetto del sistema politico nel suo complesso: 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 per progettare e attuare politiche pubbliche efficaci occorrono, per l'appunto, istituzioni capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese. Beninteso, esse lo sono veramente, se lo fanno con la partecipazione dei cittadini, se garantiscono adeguati controlli sull'esercizio del potere, se danno a tutti la sicurezza dei propri diritti e delle proprie libertà; se assicurano un equilibrato pluralismo istituzionale. Se ciò non accade, alla lunga non sapranno neppure prendere le decisioni giuste, né sapranno farle rispettare. In altre parole, la forza delle istituzioni nasce dalla loro legittimazione democratica, dalla loro capacità di interpretare attese e domande sociali, di mobilitare coscienze e volontà sulle scelte da compiere e sulle innovazioni da realizzare.

Vogliamo dunque le riforme, l'ammodernamento delle nostre istituzioni. Ma non qualsiasi riforma. Ci sono buone riforme e ci sono cattive riforme. Lo ha intuito quella larga maggioranza di italiane e di italiani – e noi con loro – 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.

3. *Ambiti, strumenti, metodo delle riforme.* Se occorre affrontare e risolvere un più ampio problema di deficit di legittimazione, rappresentatività e efficacia delle nostre istituzioni, è evidente che la questione istituzionale non si esaurisce 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.

Sul piano del metodo, restiamo fermamente convinti che, in generale in materia istituzionale, ma comunque per l'approvazione di

leggi di revisione costituzionale (dunque di modifiche a disposizioni della Costituzione), sia 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. Vale infatti, a ben vedere, anche laddove i Parlamenti sono eletti con sistemi proporzionali puri, se è vero che l'intangibilità dei diritti e delle libertà costituzionali e delle regole democratiche deve essere garantita anche nei confronti di chi rappresenta la maggioranza degli elettori.

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<sup>1</sup>. Una modifica in tal senso del disposto dell'articolo 138 della Costituzione ci pare la coerente espressione della volontà di por fine alla stagione delle riforme imposte a colpi di maggioranza (evitando così anche che – come è accaduto nel caso della riforma del titolo V – successivi cambi di maggioranza paralizzino l'attuazione delle riforme non condivise). Non è vero che ciò renderebbe impossibile provvedere ai necessari ammodernamenti del sistema costituzionale; le esperienze straniere (USA, Germania, Francia) lo dimostrano ampiamente.

A rigore, la revisione dell'articolo 138 dovrebbe precedere la riforma della forma di governo e i necessari aggiustamenti del titolo V, in modo da essere applicata già per l'approvazione parlamentare delle leggi di revisione costituzionale con le quali queste riforme saranno varate. Ma è forse più realistico ricomprendere anche la revisione dell'articolo 138 nel contesto complessivo del disegno di riforma che proponiamo in queste pagine, se si assume come vincolo politico che esso dovrà comunque tradursi in leggi di revisione approvate a larga maggioranza, più o meno contestualmente: da una parte, si eviterà così infatti un eccessivo allungamento del processo di riforma;

---

<sup>1</sup> ...ed eventualmente prevedendo – come da molti è stato proposto – che, nel caso di riforme costituzionali complesse, che investano istituti o parti diverse del nostro assetto istituzionale, il referendum confermativo debba articolarsi in più quesiti omogenei, per titoli o per gruppi di disposizioni.

dall'altra il rafforzamento della rigidità costituzionale verrà collegato a un testo costituzionale (tornato ad essere) largamente condiviso, a differenza di quello modificato, nel 2001, dalla sola maggioranza parlamentare di centrosinistra (sia pure col conforto del successivo referendum popolare confermativo, che registrò peraltro una bassa partecipazione al voto).

Occorre poi aver chiaro che si dovranno utilizzare una pluralità di strumenti, sia pure riconducibili idealmente ad un progetto complessivo di ammodernamento del nostro sistema istituzionale. Il vizio organicista (una sola grande riforma, da realizzare tutta o prevalentemente con una revisione generale della seconda parte della Costituzione) è stata causa non secondaria dell'insuccesso dei progetti riformatori degli ultimi decenni.

Si tratta dunque di por mano non solo a *leggi costituzionali*<sup>2</sup> (per la riforma della forma di governo, per il superamento del bicameralismo paritario, per la correzione e l'integrazione del titolo V, per il rafforzamento delle garanzie costituzionali, per l'adeguamento del procedimento di revisione costituzionale alla democrazia dell'alternanza), ma anche a *leggi ordinarie* (per la riforma dei sistemi elettorali, per la tutela della indipendenza delle autorità di garanzia, per la disciplina dei conflitti di interesse, per il pluralismo dell'informazione, per la disciplina giuridica dei partiti in attuazione dell'articolo 49 Cost. per il finanziamento della politica e dei partiti, per la garanzia della imparzialità delle amministrazioni, ecc.), a modifiche dei *regolamenti parlamentari* (per lo statuto dell'opposizione, per contrastare la frammentazione del sistema dei partiti, per potenziare gli strumenti del controllo parlamentare ecc.), e perfino a riforme della *normazione secondaria*, a provvedimenti *organizzativi* e a misure *amministrative* (soprattutto per l'ammodernamento della macchina amministrativa).

Non possiamo certamente discutere in questa sede di tutti questi problemi e delle relative ipotesi di riforma. Concentreremo l'attenzione su alcune scelte che, per ragioni facilmente comprensibili, appaiono pregiudiziali.

4. *La forma di governo.* Non senza ragione, molti dubitano che la riforma della forma di governo debba avere una oggettiva priorità nella strategia di ammodernamento delle nostre istituzioni. L'assetto del sistema politico, le leggi elettorali, gli strumenti di partecipazione

---

<sup>2</sup> Si usa la forma plurale non casualmente. E' infatti preferibile evitare di concentrare in un unico testo tutte le modifiche costituzionali ritenute necessarie. Sarà così più facile evitare il "vizio organicista" sopra criticato, ma anche la tentazione di impropri mercanteggiamenti tra forze politiche interessate principalmente a riforme diverse. E sarà più agevole condurre in porto almeno le riforme condivise e mature.

dei cittadini, la disciplina dei partiti e le loro regole interne (formali e “materiali”), 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 e i partiti hanno sovente sul funzionamento effettivo dei sistemi democratici un’influenza maggiore della disciplina costituzionale della forma di governo. Ma la forma di governo rappresenta pur sempre il quadro di riferimento, la cornice necessaria di ogni progetto di innovazione istituzionale. Le ambiguità e le incertezze sulla scelta della forma di governo hanno rappresentato una delle ragioni principali del prolungarsi nel tempo della infinita transizione italiana.

Perciò il primo nodo da affrontare ci pare quello della forma di governo. Il contesto europeo, di cui l’Italia è parte non solo per ragioni geografiche, offre a questo proposito una indicazione chiara e pressoché univoca. Gran parte delle democrazie europee hanno da tempo adottato la forma di governo 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 (indipendentemente dalla struttura dei loro sistemi economico-sociali più o meno orientati verso la concertazione o verso il mercato) 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 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<sup>3</sup> convengono sia oggi opportuno ripartire. Rappresentando uno sviluppo e un aggiornamento della forma di governo prescelta dalla Costituzione repubblicana, riforme costituzionali intese a perfezionarla e ammodernarla non porrebbero problemi di compatibilità (neanche sotto il profilo politico) con il chiaro risultato del referendum costituzionale del giugno 2006.

---

<sup>3</sup> V. in tal senso, di ogni altro più autorevole, l’argomentato discorso del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano pronunciato davanti al Parlamento in seduta comune il 23 gennaio 2008, in occasione della celebrazione del LX anniversario della Costituzione.

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

Le forme di governo presidenziali di origine americana hanno piena cittadinanza nel catalogo dei sistemi democratici, anche per l'equilibrio che è assicurato dalla rigida separazione dei poteri e dalla separata legittimazione democratica del Presidente e del Parlamento. Ma 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 dunque del suo ruolo di bilanciamento nei confronti del Presidente eletto. In entrambi i casi, gli equilibri fondamentali del modello presidenziale verrebbero gravemente compromessi.

I modelli neoparlamentari ad elezione diretta del premier costituiscono, nel panorama internazionale, una mera ipotesi di scuola. Non a caso nessuna grande democrazia ha ritenuto utile sperimentarli (a parte la brevissima sperimentazione israeliana, rapidamente conclusa con la constatazione del suo fallimento). Autorevoli costituzionalisti e politologi ne hanno dimostrata la incompatibilità con i principi strutturali su cui si regge l'equilibrio delle democrazie parlamentari.

Né varrebbe invocare l'esperienza dei governi locali italiani, nei quali il modello neoparlamentare ad elezione diretta del capo dell'esecutivo è oggi in uso. Le istituzioni comunali e provinciali hanno infatti dimensioni modeste e poteri essenzialmente amministrativi; da una parte, dunque, sindaci e presidenti di provincia sono soggetti al controllo democratico diretto dei cittadini, prima ancora che dei consigli comunali e provinciali indeboliti dall'applicazione del principio *simul stabunt aut cadent*; dall'altro, i poteri degli esecutivi e dei loro capi sono determinati dalla legge (nazionale o regionale), e dunque da legislatori che i sindaci e i presidenti di provincia non possono condizionare con la minaccia di provocarne lo scioglimento anticipato. Nessuna di queste condizioni sussiste a livello nazionale e regionale. Il mediocre rendimento del modello neoparlamentare ad elezione diretta utilizzato per i "governatori" nelle Regioni italiane, sempre in bilico fra tentazioni bonapartiste e piccolo cabotaggio assembleare, ha confermato la difficoltà di estendere l'applicazione di questo modello al di là dell'ambito locale, e anzi suggerisce l'opportunità di rivederlo nell'ottica di un migliore funzionamento delle istituzioni regionali.

La forma di governo semipresidenziale resta una esperienza isolata e sta oggi subendo anche in Francia una complessa e impegnativa opera di revisione e riassetto; da tutti è riconosciuta l'esigenza di "rimetterla in equilibrio", rafforzando significativamente il ruolo e i

poteri del Parlamento, e 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. Di più: anche nel modello gollista operano elementi di bilanciamento dei poteri: un apparato amministrativo robusto, coeso e centralizzato, dotato di elevato spirito di corpo e di salda tradizione democratica; e il combinato disposto fra sistema uninominale maggioritario a doppio turno e cumulo dei mandati (di parlamentare e di amministratore locale) che assicura ai parlamentari della maggioranza una discreta autonomia dal partito, dal presidente e dal governo. Ma il primo elemento è difficilmente riproducibile in Italia; e il secondo finisce, non di rado anche in Francia, per paralizzare l'azione riformatrice del Governo, dunque per vanificare le presunte virtù "decisioniste" del sistema (Sarkozy e Fillon non sono stati fermati tanto dalle proteste delle corporazioni, ma dal sostegno che queste trovano tra i parlamentari della maggioranza!).

Ripartire dal testo approvato nella scorsa legislatura, a larga maggioranza, dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera, significa innanzitutto, a nostro avviso, fare con chiarezza la scelta della forma di governo parlamentare razionalizzata, del "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 *best practices*, 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).

A queste ragioni di merito che indicano l'opportunità di una riforma che si muova entro i confini della forma di governo parlamentare, se ne aggiungono altre di natura squisitamente politica. Innanzitutto, l'esito del referendum istituzionale del 2006: esso ha riconfermato il valore del testo costituzionale e l'esigenza di non snaturarne i principi, l'assetto e gli equilibri fondamentali, ha dimostrato che essi godono ancora del consenso di una larga maggioranza degli italiani, e ha così rilanciato (e legittimato anche sul piano politico-democratico) la nota giurisprudenza della Corte costituzionale sui limiti della revisione costituzionale. In secondo luogo, le vicende politiche e le circostanze

che hanno portato all'elezione del presente Parlamento: esse possono dare adito a dubbi o perplessità circa la legittimità politica di riforme volte a superare o stravolgere la forma di governo in vigore per sostituirla con sistemi affatto diversi. Da una parte, infatti, l'opzione "radicale" non è stata chiaramente prospettata al corpo elettorale da nessuno dei partiti oggi presenti in Parlamento (non era indicata nelle piattaforme elettorali di nessuno tra essi). D'altra parte, l'effetto congiunto del premio di maggioranza, della soglia di sbarramento, della scelta di Pdl e Pd di ridurre il raggio delle proprie alleanze e del meccanismo delle liste bloccate (per di più in assenza di meccanismi democratici di selezione delle candidature dei partiti) ha contribuito a produrre una "torsione" maggioritaria che può offrire argomenti a chi ritiene che l'attuale rappresentanza parlamentare sia poco legittimata (sotto il profilo politico) a realizzare una riforma che rovesci la scelta per il modello della democrazia parlamentare razionalizzata sulla quale nella scorsa legislatura si era realizzata una convergenza assai più larga e rappresentativa.

Il necessario rafforzamento dei poteri dell'esecutivo deve dunque avvenire rimanendo saldamente nell'ambito della forma di governo parlamentare e dei suoi pilastri, a cominciare dall'elezione senza vincoli di mandato e quindi della piena sovranità del Parlamento nella gestione del rapporto fiduciario coll'esecutivo e nella definizione della maggioranza di governo. 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. Come prospettato nel testo di riforma approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nella scorsa legislatura, questo risultato può essere efficacemente perseguito attraverso una pluralità di innovazioni costituzionali: il superamento del bicameralismo paritario, attribuendo alla sola Camera la responsabilità del rapporto fiduciario e ridefinendo 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; la riduzione del numero dei parlamentari; l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri; l'irrobustimento della 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; la previsione di tempi certi e ragionevolmente rapidi per l'esame parlamentare dei disegni di legge del Governo (di cui andrebbe però maggiormente vincolata l'ampiezza e che andrebbe affiancata da una riforma del referendum abrogativo, con l'abolizione o la riduzione del quorum e l'innalzamento del

numero di firme necessarie, e da una disciplina della questione di fiducia e dei suoi limiti, a tutela del potere di emendamento del Parlamento).

A queste innovazioni raccomandiamo di aggiungere l'introduzione del meccanismo della sfiducia costruttiva come previsto nell'ordinamento tedesco (e come prospettato già in sede di Assemblea Costituente da Egidio Tosato), che appare un indispensabile complemento dell'attribuzione della fiducia al solo Presidente del Consiglio. E' anche grazie alla sfiducia costruttiva che l'esperienza costituzionale tedesca si è caratterizzata, in Europa, per la notevole stabilità dei suoi governi: se una sola volta in cinquant'anni si è verificato un cambio di maggioranza parlamentare in corso di legislatura (seguito peraltro a pochi mesi di distanza da una verifica elettorale dei nuovi equilibri politici), ciò è stato dovuto anche – e in notevole misura – all'effetto di deterrenza dovuto alla necessità di coagulare previamente una maggioranza assoluta dei membri del Bundestag sul nome del nuovo Cancelliere, per potere procedere alla sfiducia del Cancelliere in carica<sup>4</sup>.

Al Presidente del Consiglio può essere attribuito anche il potere di proporre lo scioglimento delle Camere, purché resti fermo che dello scioglimento deve restare arbitro il Capo dello Stato e che in ogni caso al Parlamento è riconosciuta la facoltà (incontestata anche nell'esperienza britannica) di evitare lo scioglimento esprimendo la fiducia a un premier (e dunque a un governo) eventualmente diversi da quelli dimissionari o sfiduciati. L'attribuzione della decisione di scioglimento del Parlamento al Presidente del Consiglio esorbiterebbe infatti dai confini della forma di governo parlamentare, di cui altererebbe in modo irreparabile i delicati equilibri.

5. *La riforma della legge elettorale nazionale.* L'obiettivo di una razionalizzazione del nostro sistema istituzionale volta a rafforzarne la governabilità e la stabilità non può essere perseguito senza affrontare - e in modo coerente con l'impianto della forma di governo - il problema della riforma della legge elettorale. La rendono del resto necessaria e urgente le evidenti incongruenze della normativa vigente (a cominciare dal premio di maggioranza e dal meccanismo delle liste bloccate) e di quella che scaturirebbe da un'eventuale vittoria dei sì al referendum elettorale (che non inciderebbe sul premio di maggioranza e sulle liste bloccate), e i consistenti dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalla Corte costituzionale nei confronti di entrambe.

---

<sup>4</sup> Così nella Repubblica federale tedesca la sfiducia costruttiva ha potuto essere utilizzata alternativamente dal Cancelliere per giungere a elezioni anticipate – Brandt nel 1972 e Schröder nel 2005 –, quando conservava la fiducia della maggioranza parlamentare, o da una nuova maggioranza parlamentare per sostituire il Cancelliere e il suo governo, come accadde con il passaggio da Schmidt a Kohl nel 1982.

Serve una nuova legge elettorale che sia in grado di rafforzare la rappresentatività e la legittimazione delle istituzioni e di favorire 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 l'indubbio 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, strettamente intrecciati tra loro, che hanno a lungo impedito lo sbocco verso un assetto politico-istituzionale maturo contribuendo a indebolire le basi del nostro sistema democratico: 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 questo obiettivo e 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, comunque denominato; sistemi - questi ultimi - 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 tuttavia 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 (che infatti non è previsto in nessun altro Paese democratico, quanto meno per la formazione del Parlamento 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<sup>5</sup> 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 centrosinistra che tra le principali organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori; ma ha incontrato finora 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. In effetti, la gamma dei modelli proporzionali è ampia e variegata. Si va da sistemi proporzionali puri, quali sostanzialmente quello utilizzato per l'elezione della Camera dei deputati italiana dal 1948 al 1992, o quello tuttora in vigore per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, a sistemi proporzionali fortemente selettivi, come quello in uso in Spagna.

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.

All'altro estremo dello spettro, il *sistema spagnolo* favorisce significativamente i partiti di maggiore dimensione e i partiti regionali fortemente radicati in aree ristrette del Paese. La ripartizione proporzionale dei seggi si esaurisce nell'ambito di ciascuna circoscrizione provinciale, senza recupero nazionale dei resti; data la piccola dimensione della gran parte di tali circoscrizioni (con la significativa eccezione di Madrid e Barcellona), quel sistema è caratterizzato così da alte soglie di sbarramento implicite e produce di fatto un' elevata disproporzionalità, sovrarappresentando i partiti

---

<sup>5</sup> In particolare se integrato con la cosiddetta "variante Vedel", che garantisce il "diritto di tribuna" ai partiti minori, mediante la ripartizione proporzionale di una piccola quota di seggi (10%) fra i partiti che non partecipino al secondo turno elettorale.

maggiori e quelli fortemente radicati in una ristretta area geografica. Nel sistema spagnolo, le liste sono bloccate, ma 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 oltre che politicamente controversa: 1) sottorappresenta in modo significativo i partiti nazionali intermedi, e dunque può negare di fatto un'adeguata rappresentanza a correnti politiche significative (o può indurle ad aggregazioni artificiali con uno dei due grandi partiti) e può così non garantire adeguatamente il pluralismo politico e la rappresentatività del Parlamento ; 2) premia formazioni politiche fortemente presenti in una o più circoscrizioni anche se poco rappresentative a livello nazionale, incentivando di fatto il localismo<sup>6</sup> ed agendo in modo non uniforme sui potenziali sistemi di alleanze dei due partiti maggiori; 3) data l'impossibilità di utilizzare nel nostro Paese i confini delle province per delimitare le circoscrizioni elettorali (in Spagna le province sono 50 ed eleggono in media 7 deputati l'una, mentre in Italia sono 107) comporta problemi di non facile soluzione per l'individuazione di un criterio oggettivo per la delimitazione delle circoscrizioni elettorali. Si obietta anche che, in assenza di collegi uninominali, un bipolarismo fondato sulla contrapposizione tra due grandi partiti è portato ad accentuare la contrapposizione ideologica e in particolare – specialmente in paesi che hanno ereditato un forte *cleavage* politico-religioso – la politicizzazione dei temi etici e le "guerre di religione": sul punto esistono tuttavia opinioni difformi. Gli inconvenienti evidenziati possono essere superati, o almeno fortemente attenuati, introducendo nel modello alcune varianti. Per esempio prevedendo che la ripartizione dei seggi non si esaurisca a livello circoscrizionale, ma preveda un recupero nazionale dei resti. Ovvero ampliando in misura adeguata le circoscrizioni, e conseguentemente abbassando le soglie implicite di sbarramento: soluzione quest'ultima che, allungando significativamente le liste "bloccate" circoscrizionali, richiederebbe tuttavia a sua volta correttivi nel senso della personalizzazione del voto, mediante la reintroduzione del voto di preferenza, oppure mediante l'impiego del collegio uninominale per la scelta di una parte degli eletti, secondo il modello tedesco. Si apre così la strada a quella 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 specie la seconda).

---

<sup>6</sup> In Spagna oltre ai partiti maggiori sono normalmente rappresentate in Parlamento dalle 7 alle 9 formazioni locali, con un ruolo spesso determinante, al fine della sopravvivenza dei governi.

Il *sistema tedesco*, prevede, come si sa una ripartizione dei seggi fra i partiti in proporzione ai voti da ciascuno di essi ottenuti in tutto il paese; ma è prevista una clausola di sbarramento nazionale abbastanza elevata (5%), aggirabile solo conseguendo almeno tre seggi nei collegi uninominali maggioritari. L'elettore dispone poi di un secondo voto, col quale sono eletti metà dei deputati, con metodo maggioritario uninominale a turno unico: i seggi ottenuti col maggioritario vanno a sottrazione della quota proporzionale complessiva ottenuta da ciascun partito nelle circoscrizioni regionali (e restano in soprannumero se sono complessivamente superiori ai seggi spettanti con la proporzionale).

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 (in eccesso rispetto alla quota proporzionale) ; 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.

Il modello tedesco pare dunque coerente con l'esigenza di dar vita a un sistema politico fondato non su partiti-coalizione sul modello dell'Unione e della Cdl né su semplici cartelli elettorali, ma su *partiti veri* di stampo europeo. Non incentivando aggregazioni artificiali di tipo elettoralistico, esso 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 simbolo, il proprio programma e il proprio leader candidato alla presidenza del Consiglio.

Ciononostante, anche l'ipotesi della importazione in Italia del modello tedesco è stata oggetto di forti obiezioni. Ma, proprio le novità

recentemente intervenute nell'assetto del sistema politico consentono di far cadere l'obiezione più diffusa (ancorché tecnicamente infondata, come Giovanni Sartori ha più volte dimostrato): che un sistema proporzionale come quello tedesco metterebbe in discussione l'assetto tendenzialmente bipolare e il principio dell'alternanza di governo affermatasi nell'ultimo quindicennio. Come si è detto, l'esperienza tedesca sembra dimostrare il contrario. Del resto, il bipolarismo in Italia esiste in realtà fin dal 1947; ed è ormai evidente che a far venir meno le condizioni della democrazia bloccata non è stata l'introduzione del sistema elettorale maggioritario, quanto la fine dell'unità politica dei cattolici e l'allargamento a destra e a sinistra dell'area della legittimazione a governare (con il passaggio dal Pci al Pds nel quadro del crollo del comunismo e con la trasformazione dell'Msi in An), cambiamenti divenuti entrambi irreversibili con la nascita del Pd e del Pdl.

Si obietta anche che il sistema tedesco tenderebbe a “fotografare” i rapporti di forza nel paese, rendendo difficile la formazione di maggioranze stabili. Questa affermazione trova in realtà scarso riscontro nell'esperienza tedesca, che 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). In effetti, il combinato disposto della clausola di sbarramento del 5% e del cosiddetto “proporzionale personalizzato”, cioè il sistema uninominale maggioritario utilizzato per metà degli eletti e l'attribuzione di seggi in soprannumero, determinano, in modo diretto e soprattutto indiretto (cioè agendo sul comportamento degli elettori), evidenti e significativi effetti di “disproporzionalità” pur garantendo una soddisfacente rappresentatività del Parlamento e un buon grado di garanzia del pluralismo politico.

Nella definizione di una riforma elettorale ispirata al modello tedesco, possono essere introdotte, rispetto al sistema vigente oggi in Germania, diverse varianti, delle quali deve essere tuttavia attentamente verificata la compatibilità con la struttura del modello originario. La previsione di un unico voto per la scelta del partito e del candidato nel collegio uninominale, per esempio, consentirebbe di evitare il rischio di liste civetta, ma avrebbe effetti sul grado di proporzionalità del sistema che sono diversamente valutati (secondo alcuni diminuirebbe, secondo altri accentuerebbe gli elementi di disproporzionalità già presenti). Sicuramente aumenterebbero gli elementi di disproporzionalità (in misura maggiore o minore, a seconda dell'ampiezza delle circoscrizioni), se alla ripartizione nazionale dei seggi si sostituisse una ripartizione circoscrizionale con recupero nazionale dei resti. Non compatibile con la struttura del modello tedesco e con la sua coerenza interna sarebbe invece – come è

evidente *ictu oculi* - la previsione di un premio di maggioranza al partito vincente. Incompatibile con la struttura del modello tedesco sembra anche obbligo dell'indicazione preventiva del premier. Se fosse previsto con effetti in qualunque modo vincolanti, esso sarebbe del resto, e più radicalmente, incompatibile con l'opzione stessa per la forma parlamentare di governo e con la scelta di porre fine a quei veri e propri generatori di instabilità ed inefficienza che sono le coalizioni "preventive" ed ingessate. Quanto invece alla previsione dell'obbligo di un'indicazione del premier priva di effetti vincolanti, la recente evoluzione della costituzione materiale del sistema politico la rende evidentemente inutile e superflua. Si tratta, del resto, di un'eredità di un dibattito ormai anacronistico, fortemente condizionato dalle suggestioni duvergieriane per la "democrazia immediata"; un dibattito, che è tempo di lasciarci alle spalle.

Di fronte alla presenza di spinte politiche ad una più accentuata disproporzionalità del sistema, il modello tedesco presenta dunque una certa flessibilità che offre un limitato ma significativo spazio di manovra nel quale si sono mosse, nella scorsa legislatura, le due bozze Bianco, in ispecie la seconda. 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.

*Last, but not least*, andranno comunque studiati e previsti 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).

Per dispiegare pienamente i suoi effetti virtuosi, incentivando una trasformazione del sistema politico coerente con la forma di governo parlamentare e con il consolidamento di un sistema dei partiti di tipo europeo, la riforma della legge elettorale nazionale dovrebbe infine accompagnarsi 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.

6. *La riforma della legge per l'elezione del Parlamento europeo.* Il problema di una eventuale riforma della legge elettorale per il Parlamento europeo merita di essere affrontato in coerenza con gli indirizzi e con il percorso della riforma del sistema politico-istituzionale nazionale. In primo luogo per ragioni politiche. Infatti, la riforma della legge elettorale europea, se si troveranno le necessarie intese, precederà nel tempo le altre riforme, e dunque contribuirà in misura significativa a definire il clima e forse anche la natura stessa del dialogo tra i partiti, selezionandone i protagonisti: se prevalesse una scelta punitiva per le forze intermedie, come sarebbe l'introduzione di una soglia di sbarramento relativamente elevata, i partiti protagonisti del confronto sulle riforme si ridurrebbero infatti con ogni evidenza a tre soli, negando rappresentanza a famiglie politiche rilevanti e significative.

Ma è opportuno discutere in questa sede della legge europea, anche perché in una fase in cui l'assetto del nuovo sistema politico non è ancora consolidato (sia sul piano della sua morfologia sia su quello dei meccanismi interni di funzionamento dei partiti) e la sua possibile evoluzione è aperta e esiti differenti, anche l'elezione del Parlamento europeo e la relativa competizione tra i partiti contribuiranno a definirne l'approdo. E' noto peraltro che l'incerto rendimento della "rivoluzione maggioritaria" avviata dalla legge Mattarella è stato in buona parte dovuto alla difficile coesistenza tra il sistema maggioritario nazionale e sistemi proporzionali con nessuna o modesta clausola di sbarramento per le elezioni locali, regionali ed europee, che favorivano la frammentazione e annullavano di fatto l'effetto aggregante del maggioritario, costringendo a coalizioni disomogenee e rissose.

Delle tradizionali finalità proprie di una buona legge elettorale (rappresentare i principali orientamenti politici effettivamente presenti nel paese, rappresentare adeguatamente le comunità locali e assicurare un rapporto di interlocuzione continuativa tra eletto e territorio, garantire la governabilità, e dunque la formazione di maggioranze coese, favorire l'alternanza democratica, contenere la frammentazione partitica, selezionare il ceto politico-rappresentativo), non tutte debbono essere necessariamente perseguite dalla legge per l'elezione del Parlamento europeo<sup>7</sup>. Il sistema istituzionale europeo non può essere assimilato a quello di una democrazia parlamentare, il governo europeo (*grosso modo* rappresentato dal Consiglio e dalla

---

<sup>7</sup> Va peraltro sottolineato che lo stesso sintetico elenco delle finalità di una buona legge elettorale contenuto nel testo vale – a ben vedere – solo per le democrazie parlamentari. Nei sistemi presidenziali, il problema della governabilità si pone in termini completamente diversi, la stabilità del governo e di chi lo dirige non dipendendo dalla fiducia del Parlamento; si tratta infatti, di norma, di sistemi che sono in grado di funzionare anche in condizioni di *divided government*.

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.

Sono innanzitutto queste ragioni che 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 non soltanto a dare – essa sì - 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 di sbarramento; 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. Al contrario, un innalzamento della soglia al 5% colpirebbe unicamente le forze di opposizione, con seri contraccolpi sia sul terreno politico che su quello amministrativo.

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. Anche la coesistenza tra liste bloccate e voto di preferenza secondo il modello finlandese (testa di lista bloccata seguita da candidati su cui è possibile esprimere la preferenza) apparirebbe, sotto i profili or ora accennati, poco comprensibile e poco convincente, soprattutto nel caso di un aumento delle circoscrizioni, che assegnerebbe a ciascuna di esse un numero di potenziali eletti per ciascun partito talmente basso<sup>8</sup>, da rendere persino provocatoria agli occhi dei cittadini la possibilità di esprimere preferenze per candidati che si contenderebbero, quasi sempre, solo... il posto di primo dei non eletti.

Per quanto riguarda l'aumento delle circoscrizioni, che può favorire una maggiore rappresentanza di tutti i territori (rendendo però al tempo stesso più alto il rischio di una rappresentanza meno equilibrata delle diverse sensibilità interne al partito), occorre valutare con attenzione se, alla luce della diminuzione del numero di seggi spettante all'Italia, un loro eccessivo aumento non rischi di rendere paradossalmente più opaco (soprattutto per i partiti medi, ma in certi casi anche per quelli grandi) il processo di selezione degli eletti da parte dei cittadini. E' dunque raccomandabile un aumento assai moderato.

Per tutte queste ragioni, una eventuale riforma della legge per l'elezione del Parlamento europeo appare densa di implicazioni per la più generale evoluzione del sistema politico-istituzionale, e potrebbe quindi essere utilmente utilizzata come banco di prova per il dialogo tra maggioranza e opposizioni, considerando il raggiungimento di un largo consenso su modifiche equilibrate alla legge 18 del 1979 come una pregiudiziale per l'avvio del più ampio confronto sulle riforme costituzionali ed elettorali.

*7. Parlamento e Governo: modifiche ai regolamenti parlamentari e legislazione di contorno.* – Il riassetto dei rapporti fra Parlamento e Governo nel quadro di una democrazia parlamentare moderna passa anche per una ampia gamma di modifiche alla legislazione ordinaria, ai regolamenti parlamentari e ad altre fonti normative; passa inoltre per innovazioni politiche e organizzative. Gli obiettivi fondamentali da perseguire ci sembrano i seguenti: favorire il riassetto del sistema politico, garantendo la rappresentatività del Parlamento, ma riducendo la frammentazione politica, favorendo 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

---

<sup>8</sup> ...in media non più di 2/3 per circoscrizione, per ciascuno dei partiti maggiori, e mai più di 1 per circoscrizione per i partiti di media dimensione.

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: esso è l'autore di oltre i quattro quinti dei progetti di legge che giungono ad approvazione<sup>9</sup>; ricorre in modo massiccio a deleghe legislative, spesso generiche e amplissime<sup>10</sup>, e alla delegificazione<sup>11</sup>; gioca, nei fatti, un ruolo centrale nella programmazione dei lavori dell'Aula e delle Commissioni; può contare, quasi sempre, su un efficace contingentamento dei tempi di esame dei disegni di legge; quando il contingentamento non basti, dispone *de facto* di una formidabile "ghigliottina", che gli permette di sbarrare la strada agli emendamenti sgraditi, accogliere gli altri e chiedere un pronunciamento "definitivo", mediante la posizione della questione di fiducia su uno o più maxiemendamenti (come ormai avviene di norma, ad esempio, per la legge finanziaria), con effetti sostanzialmente simili a quelli del voto bloccato francese. Ma a rafforzare il ruolo del Governo e a ridurre i poteri del Parlamento fino a renderli quasi evanescenti concorrono anche: *a*) il ricorso alla decretazione d'urgenza (strumento non previsto in Francia, Germania o Gran Bretagna), dilatato ben al di là dei presupposti e dei limiti previsti dall'art. 77 della Costituzione, mediante la proliferazione dei decreti-legge<sup>12</sup>, il ricorso a decreti *omnibus*, e l'adozione per decreto-legge di provvedimenti privi del requisito dell'urgenza; e *b*) l'utilizzo (anch'esso ormai divenuto del tutto abnorme e incostituzionale secondo la migliore dottrina) della decretazione attraverso ordinanze di emergenza di contenuto sostanzialmente legislativo<sup>13</sup>, che sfuggono del tutto ad ogni vaglio da parte del Parlamento<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Sul totale delle leggi approvate, erano di iniziativa governativa il 76,9% nella XIII legislatura, il 78,5% nella XIV e addirittura l'88,39% nella XV, con una linea di tendenza che appare piuttosto chiara!

<sup>10</sup> 516 disposizioni di delega approvate nella XIII legislatura, 712 nella XIV e 160 nella XV.

<sup>11</sup> 74 autorizzazioni alla delegificazione nella XIII legislatura, 40 nella XIV e 11 nella XV.

<sup>12</sup> 204 emanati nella XIII legislatura, 216 nella XIV e 45 nei due anni della XV.

<sup>13</sup> Sulla base, segnatamente, dell'art. 5 della legge n. 225/92.

<sup>14</sup> Si può ricordare anche l'azione che il Governo, nel suo complesso e attraverso singoli ministri, svolge in sede europea: azione che molto spesso si traduce nell'adozione di atti a carattere legislativo che prevalgono sulle leggi del Parlamento; e dalla quale il Parlamento è sostanzialmente escluso, salve rare e sommarie informative.

Così, la minaccia per la stabilità dei governi viene di norma, più che dal Parlamento, dalle tensioni politiche interne alle forze politiche di maggioranza; tensioni che, al massimo, trovano in Parlamento un luogo di rappresentazione (eccezion fatta per il caso limite di maggioranze parlamentari risicatissime, dove ogni parlamentare è indispensabile per il mantenimento del rapporto fiduciario). Sotto il profilo delle funzioni e dei poteri, il Governo è già venuto assumendo negli ultimi decenni - per effetto di molteplici fattori politici e istituzionali (non ultime le riforme elettorali), ma senza modifiche costituzionali (dunque, formalmente, “a Costituzione invariata”) – un ruolo assai diverso e assai rafforzato rispetto al passato, sia pure attraverso forzature (p.e. i maxiemendamenti) che sarebbe arduo non considerare “patologiche”.

Insomma, il Governo in Parlamento è debole sulla carta assai più che nella realtà. 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.).

Il problema è allora, semmai, quello di riconoscere e regolare il peso determinante del Governo in Parlamento, individuando istituti equilibrati e “fisiologici”, che per loro natura consentano di raggiungere l’obiettivo scontando minori tensioni politiche e in modo trasparente e controllabile (anche da parte dell’opposizione). Per farlo, non è necessario guardare molto lontano. Anzi, probabilmente è sufficiente guardarsi indietro e, al massimo, intorno. In effetti, le già ricordate soluzioni prospettate nel disegno di legge di riforma approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nella scorsa legislatura (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) e la stessa sfiducia costruttiva potrebbero accrescere la stabilità del Governo e l’efficienza della sua azione, nonché concorrere al superamento dell’anomalia italiana che, dal 1953 ad oggi, ha visto ogni tentativo di stabilizzazione dell’esecutivo “scaricarsi” (con alterne fortune) sulle sole leggi elettorali. Naturalmente, all’introduzione di simili istituti dovrebbe accompagnarsi il divieto delle prassi “patologiche” cui si è fatto cenno, a cominciare dai maxiemendamenti.

La medesima 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.

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. Più che immaginare l'imposizione di vincoli eccessivamente rigidi sulle scelte dei singoli parlamentari, sarebbe opportuno eliminare gli incentivi alla frammentazione che attualmente esistono, per introdurre, invece, incentivi alla formazione di gruppi più ampi. Il che si può ottenere escludendo la possibilità di deroghe al requisito numerico minimo (specie alla Camera, dove questa possibilità si accompagna, piuttosto singolarmente, all'esistenza delle componenti politiche del gruppo misto), rivedendo i criteri per l'attribuzione dei finanziamenti e delle altre dotazioni (se non altro passando dall'attuale criterio, meno che proporzionale, a un criterio puramente proporzionale), ed eliminando al Senato la possibilità per i gruppi più piccoli di essere "sovrarappresentati" nelle Commissioni. Al limite, si potrebbe anche disincentivare la defezione dal gruppo di appartenenza originario da parte del singolo parlamentare.

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<sup>15</sup>.

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.

Lo strumento regolamentare può essere utilizzato altresì per l'adozione di misure volte a dare visibilità alla proposta politica alternativa delle opposizioni e per l'attribuzione ai gruppi (anche) di opposizione di maggiori strumenti procedurali.

Tra le prime, preso atto dell'inefficacia dell'attuale riserva di tempi e argomenti a favore delle minoranze (che, quando anche venga rispettata, si risolve spesso nella mera calendarizzazione di progetti di legge che vengono stravolti o affossati dalla maggioranza), si possono individuare meccanismi che consentano alle opposizioni di ottenere un voto dell'Aula sulle loro proposte e la garanzia di un tempo sufficiente per l'esame e il voto di emendamenti rilevanti da esse presentati, eventualmente contingentando il numero di emendamenti o subemendamenti che le opposizioni hanno, in ogni caso (e dunque anche in caso di maxiemendamenti), il diritto di vedere discussi e votati. Idonei meccanismi sanzionatori dovrebbero poi garantire il rispetto dell'obbligo del Presidente del Consiglio e dei ministri di rispondere al personalmente nei *question time*, magari prevedendo l'impossibilità di passare ai successivi punti dell'ordine del giorno finché il Governo non abbia risposto.

Più fruttuoso, e più idoneo a misurare la reale volontà di dialogo dell'attuale maggioranza, appare invece il terreno dei poteri che i regolamenti possono attribuire ai gruppi (anche) di opposizione. In questo quadro, possono anche inserirsi le proposte inerenti alla composizione paritetica delle Giunte, partendo dall'esperienza del Comitato per la legislazione della Camera e, più di recente, del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica – fermo restando quanto già detto sulla verifica dei poteri e sull'applicazione dei regolamenti parlamentari.

---

<sup>15</sup> Va invece considerata con maggiore cautela la proposta di riconoscere a un certo numero di parlamentari anche la legittimazione a promuovere un giudizio della Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale sostanziale dei disegni di legge approvati dalle Camere. Si rischierebbe infatti di coinvolgere la Corte nelle battaglie politiche contingenti, compromettendone l'indipendenza e l'autorevolezza.

Degne di attenzione, nel contesto di una riflessione generale sul procedimento legislativo, sono anche le procedure di collegamento con le Regioni (attualmente disciplinate, nei regolamenti parlamentari, da norme obsolete) e con l'Unione europea (si pensi alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà), nonché – come avviene con cadenza decennale dal 1978 ad oggi – la procedura di bilancio.

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.