

Per una democrazia che funzioni

1. I precedenti e il contesto più recente¹

1.1. La Costituzione italiana del 1948 è una bella costituzione, ben scritta e sufficientemente chiara, completa, in linea con le tendenze del costituzionalismo dell'epoca. Ha reso grandi servizi al paese, accompagnandolo nella fase di maggiore crescita e di sviluppo della sua storia unitaria. Una sorte singolarmente comune ai tre paesi risultati i grandi sconfitti della II guerra mondiale, le cui istituzioni nacquero in diverso grado influenzate dalle potenze vincitrici (quella italiana meno di quella tedesca, ed entrambe assai meno di quella giapponese).

Riconoscere questo fatto, tuttavia, non significa affermare che la Costituzione del '48 fosse immune da difetti, e neppure negare quanto invece è sotto gli occhi di tutti: e cioè che nel tempo, sulla base dell'esperienza e dell'evoluzione della società, se ne sono poi manifestati altri. In più vi è stato modo di sperimentare le astratte previsioni della nostra carta fondamentale alla luce dei comportamenti concreti delle forze politiche e sociali. Anche la nostra, come qualsiasi altra costituzione, lascia ampi margini di discrezionalità al legislatore: se questo fa un uso di questa discrezionalità, usandola in modo insoddisfacente, mostrando di interpretarla sempre e solo in un senso piuttosto che in un'altro, prima o poi chi ritiene opportuno cambiare lo stato di fatto proporrà di incidere a monte sulla costituzione. Un solo esempio: è vero che il potere di revoca dei ministri da parte del presidente del consiglio non è esplicitato in costituzione, eppure sarebbe ben stato possibile interpretare in tal senso gli artt. 92 e 95 Cost.; del resto anche il potere del governo di porre la questione di fiducia alle Camere non è espressamente previsto, eppure è considerato pacifico, e perfino la sfiducia individuale contro il singolo ministro è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale come un potere di ciascuna Camera; allora di che stupirsi se – da molti anni – si va proponendo, fra le altre riforme da fare, di inserire nella Costituzione una formula che dia finalmente al nostro presidente del consiglio il potere di revoca?

Va anche detto che ogni costituzione è il precipitato di un dato momento storico, cioè del contesto del quale è espressione; nel momento stesso in cui entra in vigore, a ben vedere, comincia in qualche modo a invecchiare, allontanandosi tendenzialmente dalla società che – magari anche grazie ad essa – va cambiando. Anche per questo sagge sono quelle costituzioni che prevedono forme di revisione che ne garantiscano la permanenza tendenziale nel tempo, ma permettano anche i necessari aggiornamenti ed adeguamenti: meglio se relativamente frequenti e incrementali. Infatti, se il testo costituzionale si irrigidisce oltre misura, perché si rivela difficile o impossibile metterlo a punto via via, una volta esauriti i margini di flessibilità di cui qualsiasi testo giuridico dispone in virtù dell'insopprimibile attività di interpretazione di coloro che sono chiamati ad applicarlo, esso finisce col rischiare la delegittimazione: un'eventualità che sarebbe saggio evitare e che una classe dirigente degna del suo ruolo dovrebbe avvertire la responsabilità di prevenire.

1.2. Un primo fondamentale difetto originario della Costituzione del '48 fu che accanto a innovazioni organizzative coraggiose e incisive (la Corte costituzionale e il controllo di legittimità costituzionale delle leggi, la regionalizzazione e il riconoscimento delle autonomie locali, gli istituti di democrazia diretta, come i vari referendum, la garanzia dell'indipendenza della magistratura) fu scelta, in tema di forma di governo, nonostante le buone intenzioni (il riferimento è all'ordine del giorno del costituente Perassi, pur approvato all'inizio dei lavori) una strada di sostanziale ritorno al governo parlamentare prefascista, accentuandone addirittura alcuni limiti: a partire dalla debolezza dell'esecutivo in Parlamento e dalla debolezza della figura del presidente del Consiglio. In effetti, dopo vent'anni di dittatura e di regime, come si volle chiamare, «del capo del governo», la stabilità e l'efficacia dell'azione di governo *non* furono affatto le preoccupazioni dominanti fra le forze politiche della Costituente. Le priorità erano altre: più che di proteggere la funzionalità del sistema dai possibili eccessi delle fazioni (antico male italiano), ci si preoccupò di proteggere le fazioni l'una dall'altra, anche a prezzo del buon funzionamento delle istituzioni. Il risultato di tutto ciò fu che la Costituzione risultò del tutto priva di qualsiasi strumento di rafforzamento e stabilizzazione del governo, di qualsiasi strumento di razionalizzazione del regime parlamentare (come sono stati chiamati tecnicamente dai costituzionalisti del XX secolo). Basti fare un raffronto proprio con le costituzioni a regime parlamentare dell'epoca, a partire da quella giapponese del 1946-47 e da quella tedesca del 1949. Non che i marchingegni giuridici inventati dai facitori di

¹ Questo testo costituisce la parte redatta da Carlo Fusaro di un lavoro scritto in collaborazione con Nicolò Zanon per il Centro Studi della Confindustria. Il testo completo è pubblicato nel Quaderno di ricerca, n. 4/2007.

costituzioni possano garantire miracoli, beninteso, ma un aiuto lo possono dare e, comunque, se funzionali, sono meglio di niente. Invece gli articoli dal 92 al 96 della Costituzione (da leggersi insieme all'art. 88 sullo scioglimento delle Camere) sono così scarni da lasciare tutta intera la disciplina e il funzionamento della forma di governo agli attori del sistema politico, cioè ai partiti: il che è esattamente ciò che questi volevano. La conseguenza ultima è stata un cinquantennio caratterizzato, con sporadiche e brevi eccezioni, dal più debole e inefficiente esecutivo fra tutti quelli delle democrazie consolidate (ci sono precise classifiche internazionali al riguardo!).

Un secondo clamoroso difetto sta nella soluzione di compromesso alla quale alla fine si addivenne in relazione all'assetto del Parlamento. L'Italia dello Statuto albertino, concesso 13 anni prima dell'unificazione nazionale (1848-1946), aveva avuto un Parlamento con due Camere, una formata su base elettiva da quella parte limitata della società che veniva ritenuta all'altezza di rappresentare l'intera Nazione (prima l'alta, poi anche la media borghesia), l'altra, la c.d. camera alta, con componenti tutti di nomina regia e con carica vitalizia (perché in essa continuassero a trovare espressione gli interessi della nobiltà e dei ceti fedeli alla casa regnante). Ma siccome la forza delle istituzioni veramente rappresentative si rivelò subito difficilmente resistibile, il Senato del Regno rimase sempre escluso dal circuito del rapporto fiduciario fra governo e Parlamento (che si instaurò subito nei soli confronti della Camera dei deputati) e per di più finì composto, per la grandissima parte, da membri di nomina regia su proposta del governo. In pratica l'Italia statutaria ebbe un bicameralismo per nulla paritario nel quale se le due Camere concorrevano alla funzione legislativa, di fatto era quella dei deputati a prevalere, unica titolare del "potere di fare crisi" (cioè di far cadere o minacciare di far cadere il governo).

Alla Costituente la discussione sul bicameralismo nella nuova Italia fu fra le più accese: alla fine i fautori del bicameralismo riuscirono a prevalere sui fautori della camera unica (per esempio i comunisti), ma dovettero cedere a questi sul punto decisivo della composizione prima e delle funzioni poi della seconda delle due camere. La logica bicamerale avrebbe imposto che una delle due rappresentasse qualcosa di diverso dall'altra (chi diceva le professioni e la cultura, chi diceva – visto che si stava regionalizzando l'ordinamento – gli interessi regionali e/o locali) e magari avesse coerentemente funzioni in parte differenziate. Invece l'accordo fu trovato alla sola condizione che entrambe le Camere avessero sostanzialmente la identica estrazione elettorale diretta su basi partitiche, e, pertanto, le identiche funzioni. Il corollario sarebbe stato la riforma del 1963 che avrebbe soppresso l'unica vera discrasia, la durata di sei anni del Senato (rispetto ai cinque della Camera), che del resto mai si era applicata, perché il Senato fu sciolto sia nel 1953 sia nel 1958 proprio per unificare le elezioni delle due camere gemelle. Gli unici elementi strutturali di diversità rimasero l'elettorato attivo (25 anni per il Senato, la maggiore età per la Camera, allora 21 ora 18 anni) e il fatto che il Senato ha una composizione che è esattamente la metà di quella della Camera (315 senatori elettivi contro 630 deputati), a parte il piccolo gruppo dei senatori a vita (di diritto o di nomina presidenziale). In conclusione chi la spuntò davvero fu solo quella parte limitata dei costituenti che aveva voluto a tutti i costi due camere e non una sola, con la espressa intenzione di garantire un processo decisionale politico più lento, più meditato, più riflessivo, il quale, moltiplicando il procedimento legislativo per due, sostanzialmente garantisse almeno tempi doppi ed anche l'eventuale *navette*, cioè il va e vieni, come della spoletta dei telai, a colpi di emendamenti. Il problema ancora maggiore fu, come si sarebbe scoperto circa 50 anni dopo, che non solo il procedimento di far leggi sarebbe risultato appesantito, ma anche il rapporto fiduciario reso più difficile. Si può dire non esista paese al mondo nel quale si pretende da un governo che intrattenga il rapporto fiduciario non con una, ma con due camere diverse!

Un terzo difetto della Costituzione del '48 (ma molti lo hanno considerato e magari tuttora lo considerano, al contrario, un pregio), a parte la retorica che suona oggi un po' stonata della "repubblica fondata sul lavoro", sta nel modo come il titolo terzo della parte prima regola i c.d. rapporti economici. Si tratta di 13 articoli che scontano prima di tutto la circostanza di essere, inevitabilmente, il prodotto degli equilibri politici e delle preferenze in termini di valori delle forze politiche che furono protagoniste del processo costituente, in secondo luogo un completo mutamento di contesto: ciò, in diversa misura, vale naturalmente per tutte le previsioni costituzionali (e vale per definizione per qualsiasi testo normativo), ma nel caso delle norme che avrebbero dovuto disciplinare i rapporti fra chi lavora e l'impresa, il ruolo dell'iniziativa economica dei privati, il regime della proprietà e i suoi limiti, l'organizzazione dei sindacati e degli imprenditori, l'esercizio delle professioni, le tutele specifiche di donne, minori e diversamente abili, l'esercizio del diritto di sciopero, il divario – manifestatosi a dire il vero ben presto (basti pensare al mai attuato art. 39 che avrebbe previsto la registrazione e il controllo pubblico sui sindacati) – si è fatto nel tempo tale da rendere molte di quelle disposizioni addirittura desuete o di ostacolo allo sviluppo e alla crescita di una moderna economia di mercato. Né c'è bisogno di evocare la globalizzazione che, in fondo, è un fenomeno dell'ultimo ventennio: già la scelta occidentale, l'apertura coraggiosa ai mercati nei primi anni Cinquanta, e soprattutto la partecipazione al processo di integrazione europea fondato sulla libertà di movimento di capitali, servizi, beni e persone hanno concorso a rendere

superato l'intero titolo del quale parliamo. Esso del resto era figlio, come si è detto, di una certa cultura politica ed economica del tutto ostile al mercato e alla libertà d'impresa in nome della pianificazione (e poi della più elastica programmazione economica dal centro), o comunque assai sospettosa nei suoi confronti. Così accanto a formulazioni che certamente erano suscettibili di lasciare spazio all'economia di mercato, se ne trovano altre di derivazione corporativa, socialista e comunista, dichiaratamente ostili alla proprietà privata e alla libertà di impresa, e nel contempo fiduciose nelle taumaturgiche capacità dello Stato di creare sviluppo, convinte, in ultima analisi, della stessa superiorità etica dell'intervento pubblico. Di ciò oggi esistono tuttora tracce evidenti nelle posizioni di alcune forze politiche minoritarie, ma soprattutto, il che è più grave, negli atteggiamenti e nella cultura condivisa di milioni di persone. Resiste, come è stato ben scritto, l'irragionevole fiducia nella capacità dello Stato di generare sviluppo: un'illusione che travalica i confini degli schieramenti, e che tocca una destra a sua volta tutt'altro che liberale. Eppure l'idea che destinando risorse pubbliche per indirizzare in questa o quella direzione gli investimenti privati, si possa accelerare la crescita di lungo periodo dell'economia è un'illusione non solo rivelatasi sbagliata quasi ovunque e quasi sempre, ma appare particolarmente sconsiderata in Italia, in conseguenza dello stato in cui versa la nostra amministrazione pubblica. Manca la coscienza che il massimo che la politica possa fare per aiutare lo sviluppo consiste nel garantire il rispetto della regola della legge, nel fornire una dotazione di infrastrutture materiali e immateriali adeguata alle esigenze, nell'offrire un'amministrazione pubblica efficace e parsimoniosa. La strada per sconfiggere l'illusione statalista, in nome della società aperta è ancora lunga e l'idea propria del *New Labour* di Tony Blair secondo la quale efficienza economica e giustizia sociale possono e devono procedere di conserva molto lontana. Di questo ritardo storico gli articoli costituzionali sui rapporti economici sono non la causa, ma l'espressione.

1.3. La parte prima della Costituzione (a parte alcune modifiche minori: quella all'art. 48 per permettere una nuova legislazione sull'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e quella all'art. 51 per stimolare una più incisiva legislazione che promuova le pari opportunità di genere²) è rimasta sempre una specie di tabù in quanto considerata simbolo di un patto di convivenza fra culture politiche diverse da sottrarre a qualsiasi rimessa in discussione (al punto da venire espressamente esclusa nel quadro dei tentativi di revisione organica della Costituzione dal 1992 ad oggi). Invece, della modificazione, riforma o revisione della costituzione dei poteri si è cominciato a parlare abbastanza presto, senza peraltro che il sistema dei partiti costruito intorno alla Dc e i suoi alleati da un parte e oppositori considerati a lungo antisistema dall'altro (il Pci a sinistra, il Movimento sociale a destra), perciò privi di potere coalizionale (se non proprio privi del diritto di far parte delle maggioranze e di andare al governo), se ne facesse in alcun modo interprete.

Si ebbe così un riformismo istituzionale antisistema della destra estrema, con scarsissimo seguito; il tentativo maggioritario del 1953 (De Gasperi – allora leader sia della Dc sia del governo – cercò di liberare il partito di maggioranza relativa dalla necessità di fare i conti con troppi partiti minori), ma fallì perché il previsto premio di maggioranza che avrebbe garantito il 65% dei seggi alla Camera non poté essere assegnato (la Dc e i suoi alleati restarono di 47.000 voti sotto la richiesta maggioranza assoluta); un riformismo accademico prima isolato e vissuto come antipartitico (Giuseppe Maranini, propugnatore della battaglia contro la *partitocrazia*), poi con un certo seguito nella sola area moderata (protagonisti Giovanni Bognetti, Serio Galeotti, Costantino Mortati, Antonio La Pergola, Aldo Sandulli, fautori di un rafforzamento del presidente del consiglio e dell'esecutivo). Il tema delle riforme cominciò ad entrare nel dibattito politico corrente solo dopo che, con l'istituzione delle regioni, venne portata a compimento la ritardata attuazione della Costituzione (la Corte costituzionale emesse la prima sentenza nel giugno 1956, il Consiglio superiore della magistratura fu istituito nel 1958, i referendum vennero disciplinati nel 1970, lo stesso anno in cui vennero eletti i primi consigli regionali).

La riforma regionale era stata teorizzata come occasione storica per un complessivo rinnovamento delle istituzioni, ma nella seconda metà degli anni '70 era ormai chiaro che sarebbe stata, almeno per molti anni, di un'occasione mancata. E' proprio in quel periodo che il sistema dei partiti che faceva tutt'uno

² La revisione dell'art. 51 è stata l'ultima modifica apportata alla Costituzione, nel 2003, delle 13 succedutesi dal 1948 in poi (dieci leggi di revisione dal 1989 in poi; tre negli anni Sessanta). Su 139 articoli del testo originario ne sono stati abrogati 5 e modificati 31. Le revisioni hanno riguardato: composizione delle Camere e durata del Senato; istituzione della regione Molise; durata dei giudici della Corte costituzionale; trasferimento alla giustizia ordinaria della competenza sui reati ministeriali; una marginale specificazione sul divieto di scioglimento delle Camere durante gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale; la previsione di un procedimento assai aggravato in materia di amnistia e indulto; l'abolizione della autorizzazione a procedere penalmente contro un parlamentare; tutto il titolo V; l'introduzione del principio del giusto processo con contraddittorio paritario fra le parti; la rappresentanza speciale dei cittadini residenti e votanti all'estero; la già evocata parità donna-uomo (v. Barbera A. e Fusaro, C. 2006).

con quello istituzionale, mostrò i primi segni di cedimento, mentre il terrorismo delle Brigate Rosse mostrava le conseguenze più gravi di una profonda crisi sociale da modernizzazione incompiuta e, per certi versi, rifiutata. Per pochi voti la legge sul finanziamento pubblico dei partiti si salvò dal referendum che era stato promosso contro di essa (1978); l'anno dopo venne reso noto il Rapporto Giannini sulla riforma dell'amministrazione dello Stato. Intanto si andavano esaurendo anche i governi che – per fronteggiare il terrorismo – avevano incluso nella maggioranza il partito comunista: quasi a segnalare che la strategia di allargamento della base democratica, volta a perseguire la governabilità del paese su basi solo politiche e non istituzionali, aveva dato quello che poteva dare. E' infatti proprio dalla fine degli anni Settanta, primi anni Ottanta che il tema delle riforme, anzi della Grande Riforma secondo la formula adottata dal segretario socialista Bettino Craxi, non lasciò più l'agenda della politica italiana.

Si ebbero i primi governi guidati non dalla Dc ma da suoi alleati minori (Spadolini, lo stesso Craxi: un vero paradosso italiano della democrazia): e proprio il secondo governo Spadolini si basò su un decalogo di dieci proposte di modificazione legislativa e costituzionale. Si era nel 1982. L'anno dopo, nel corso della IX legislatura, fu istituita la prima delle fino ad oggi tre Commissioni parlamentari bicamerali per la riforma delle istituzioni o della Costituzione: dal nome dei rispettivi presidenti, Commissione Bozzi (1983-1985); Commissione De Mita, poi Iotti (1992-1994); Commissione D'Alema (1997-1998). Non è possibile fare la storia analitica di questi tentativi, nessuno dei quali riuscito, eppure nessuno dei quali del tutto inutile: nel senso che ciascuno concorse a far maturare (anche se troppo lentamente) la cultura delle riforme anche istituzionali e finì con il delineare proposte che, successivamente, sarebbero state riprese³.

Gli anni Ottanta furono però soprattutto gli anni del riformismo conservatore (in materia costituzionale) dei governi c.d. di pentapartito (perché la Dc aveva allora quattro alleati: socialisti, repubblicani, socialdemocratici e liberali. Ancora una volta tutto il Parlamento meno comunisti e destra). Fu chiamata *strategia delle riforme possibili*, produsse molte importanti leggi di modernizzazione, ma fu – come dimostrarono le vicende successive – più che altro un riformismo tardivo. Esso incluse fra l'altro: la revisione dei regolamenti parlamentari e soprattutto l'abolizione o più esattamente il drastico ridimensionamento del voto segreto (che era stato un fattore poderoso di inquinamento della lotta politica in Parlamento e di destabilizzazione di esecutivi già deboli) [1983 e 1988]; la nuova legge sulla presidenza del consiglio (che si cimentò nello sforzo titanico di rafforzare il presidente del consiglio, senza toccare la costituzione) [1988]; la legge che introdusse la tutela della concorrenza e la prima autorità amministrativa indipendente, insieme alla Consob per la vigilanza sui mercati mobiliari [1990]; la legge comunitaria per evitare di accumulare infrazioni per inapplicazione delle direttive di Bruxelles [1989]; la legge sulla formazione del bilancio annuale e la legge finanziaria [1988]; la prima legge generale sul procedimento amministrativo e il primo testo unico sull'ordinamento degli enti locali da quello statutario del 1915-1934 [1990].

Proprio in occasione della discussione sulla riforma degli enti locali il governo dell'epoca pose per ben quattro volte la questione di fiducia per impedire a una forte maggioranza trasversale di introdurre l'elezione diretta dei sindaci. Era chiara la chiusura nei confronti di qualsiasi ipotesi di riforma della politica che incidesse sul consolidato quadro di convenienze e sulle risorse strategiche dei singoli partiti. Non c'era da attendersi, su quel fronte, disponibilità al rinnovamento. Partì allora la strategia referendaria che aggirando il Parlamento, puntava a “costringere” il sistema dei partiti a cambiare, ad ammettere che il potere di scelta degli elettori aumentasse, ad accettare qualche vincolo alla propria totale libertà di movimento, a rinunciare ad alcune delle proprie prerogative “sovrane” a vantaggio di un esecutivo cui si riconoscesse una certa autonomia. I due referendum del 1991 e del 1993 portarono ad esiti politico-istituzionali rilevanti, che furono resi possibili soprattutto da un contesto interno e internazionale mutato: il deficit pubblico col quale i partiti avevano comprato consenso era esploso, la finanza pubblica era in ginocchio, la moneta allo sbando (drammatica l'estate del 1992), la concorrenza intra-comunitaria sempre più difficile da sostenere, il Muro di Berlino ormai abbattuto. Non c'era ragione di tollerare, in nome della difesa dall'Unione sovietica, il malgoverno e la corruzione politico-amministrativa che le inchieste c.d. *mani pulite* stavano rivelando. Ma i partiti (specie quelli di governo) di ciò non si accorsero fino all'ultimo, finirono privati di legittimazione e furono travolti o costretti a trasformarsi radicalmente.

In pochi anni cambiarono leggi elettorali e forma di governo di comuni (1993), province (1993), regioni (1995-1999). Fallì la seconda Commissione bicamerale per le riforme, ma cambiarono le leggi elettorali per le due Camere (1993) dando vita a un sistema misto: in larga parte maggioritario (con collegi uninominali), in parte proporzionale (su liste ridotte e bloccate alla Camera, ancora sulla base di collegi uninominali al Senato). Il meccanismo incise fortemente sulla struttura e la logica della competizione elettorale, portando in breve tempo a un bipolarismo di coalizioni che sia nel 1996 sia nel 2001 (e in

³ Si possono vedere fra i molti: Armaroli P. (1986), Fusaro C. (1992), Teresi F. (1996), Troilo S. (1996) e Caretti P. (a cura di) (1998).

parte già nel 1994) aveva cominciato a produrre uno dei principali esiti sperati: attribuire agli elettori la scelta del governo, ridimensionando drasticamente i margini di manovra della classe politica (e dello stesso presidente della Repubblica).

E' però fondamentale notare che *a tutti i livelli di governo* la decisività del voto popolare e il conseguente rafforzamento dell'esecutivo e del suo vertice (assai più marcato nei comuni, nelle province e nelle regioni perché i nuovi sistemi elettorali erano accompagnati da precise disposizioni sulla forma di governo), vennero uniti, a seguito di un consapevole *trade-off*, a precise garanzie di una così ampia rappresentatività nelle assemblee elettive da sfociare nella frammentazione più sfrenata, grazie alla rinuncia a soglie di sbarramento di qualche rilevanza. A livello parlamentare le cose andarono lievemente meglio: infatti lo sbarramento alla Camera era del 4% (più alto ancora al Senato); così, nonostante il fenomeno della c.d. *proporzionalizzazione del maggioritario* [v. Bartolini-D'Alimonte 1995], si ebbe comunque un certo contenimento della spinta a creare gruppi parlamentari autonomi. Peraltro le coalizioni di maggioranza (e di opposizione) restarono composte da una pluralità di partiti e dunque soggette al condizionamento a volte di ciascuno di essi (con l'eccezione della XIV legislatura o, più esattamente, della prima parte di essa, dal 2001 al 2005) [Chimenti 2006]. Ci furono anche fenomeni di trasformismo e trasfughismo, specie nella XIII legislatura; con la XIV le cose sembravano decisamente avviate verso una relativa normalità.

Nel frattempo era stata costituita la terza Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (sempre con esclusione della parte prima, artt. 1-53), la quale aveva prodotto un testo di revisione organica della parte seconda (quella organizzativa) che avrebbe mutato molte cose, dalla forma di governo, al bicameralismo, ai rapporti centro-regioni, al ruolo della magistratura. Anch'essa fallì, nel breve periodo: e con essa, per un decennio almeno, l'ipotesi di una riforma fatta insieme da maggioranza e opposizione. La sua opera non fu inutile, peraltro. Infatti parte delle sue proposte, e in particolare quelle relative al titolo V della Costituzione (Regioni, province, comuni), furono riprese in due tappe: nel 1999, mutando la forma di governo delle regioni ordinarie ed accrescendone la potestà statutaria (revisione condivisa dall'opposizione dell'epoca); nel 2001, rafforzando tutti i soggetti istituzionali subnazionali e allargando considerevolmente le competenze regionali, dando forza costituzionale alle riforme amministrative varate dai governi di centro-sinistra (c.d. leggi Bassanini, dal nome del ministro competente): riforma, questa, prima condivisa, poi osteggiata dal centro-destra.

Infine, nel corso della XIV legislatura fu la volta della maggioranza uscita numericamente fortissima dal voto del 2001 di tentare la strada di un'ampia revisione costituzionale, nella forma non della revisione totale, bensì di emendamenti (alcuni corposi) al testo del 1948. La riforma del centro-destra non priva di alcune imperfezioni tecniche e di alcune scelte discutibili, conteneva anche scelte riprese da progetti precedenti (sia delle Bicamerali sia del centro-sinistra) e che andavano nella direzione che in teoria tutti avrebbero potuto condividere: rafforzamento del governo e, in seno al governo, del presidente del consiglio (da far diventare un vero e proprio primo ministro); conseguente ridimensionamento dei poteri presidenziali più direttamente connessi all'indirizzo politico e sforzo di accrescere i poteri di garanzia del capo dello Stato; superamento del bicameralismo paritario indifferenziato con un tentativo di individuare competenze legislative diverse fra le due Camere e, soprattutto, con attribuzione alla sola Camera dei deputati del rapporto fiduciario; messa a punto del titolo V riformato nel 2001, sulla base di esperienze relativamente condivise. Su questo pacchetto di modifiche che avrebbero toccato nella sostanza un articolo su due della seconda parte della Costituzione, l'opposizione affiancata da ambienti accademici conservatori convinti dell'inopportunità di una revisione complessiva della Costituzione (pur escludente tutta la prima parte) scatenò un'opposizione implacabile: dal canto loro i partiti che l'avevano voluta, finirono di fatto con l'abbandonarla a sé stessa, impegnati com'erano a salvare il salvabile in un quadro di sondaggi che, dopo continue sconfitte nel 2004 e nel 2005, li davano per sicuri perdenti delle elezioni del 2006. Anche per questo, il 25 e 26 giugno 2006 una netta maggioranza degli elettori bocciò la riforma, facendo tornare il gioco dell'oca delle riforme costituzionali italiane alla casella iniziale⁴.

Prima di affrontare la prevista sconfitta elettorale (che però si rivelò più di misura del previsto, tanto da far pensare che con una strategia diversa l'esito avrebbe potuto essere un altro), la maggioranza intorno al presidente del consiglio Berlusconi fece in tempo ad approvare, senza il coinvolgimento delle opposizioni, una nuova legge elettorale. Essa sovvertiva i cardini di quella del 1993. Con la legge 270/2005 (con la quale è stato eletto il Parlamento attuale) venivano aboliti i collegi uninominali e ripristinata la distribuzione integralmente proporzionale dei seggi; erano previste modeste soglie di sbarramento; a residua garanzia del bipolarismo e della decisività del voto popolare, veniva però

⁴ Sui contenuti della fallita riforma, v. *La Costituzione italiana con le modifiche approvate dalle Camere*, Roma: Senato della Repubblica, 2005 (con i due testi a fronte); l'introvabile *La Riforma della parte II della Costituzione: i suoi contenuti, i suoi perché* Roma: Presidenza del Consiglio dei ministri (2006), nonché, per tutti, i commenti che si rintracciano nei siti www.associazionedeicostituzionalisti.it e www.forumcostituzionale.it.

introdotta una correzione della proporzionale tramite *premi di maggioranza*. Se non che, per il timore di incorrere in una illegittimità costituzionale (in relazione all'art. 57.1 Cost. che vuole il Senato «eletto a base regionale»), mentre per la Camera fu previsto un calcolo nazionale dei voti complessivamente ottenuti dalle liste con attribuzione conseguente del premio a quella che da sola o in coalizione con altre avesse ottenuto più voti, per il Senato vennero previsti tanti premi, in pratica, quante le regioni chiamate al voto. Peraltro con la sommatoria dei 17 premi singoli nessuno poteva sapere se l'esito in seggi sarebbe stato conforme all'esito in voti (per la stessa ragione per la quale negli Stati Uniti il sistema dei "grandi elettori presidenziali" non garantisce affatto che sia eletto il candidato con più voti popolari, ma solo quello con più voti presidenziali...): si dava così vita ad un sistema irrazionale (esso sacrifica la rappresentatività senza motivo) e che rende casuale l'omogeneità maggioritaria delle due Camere. Alla Camera dei deputati, infatti, chi ottiene più voti nel paese, ove non ottenga grazie al riparto proporzionale almeno 340 seggi, riceve un premio pari alla differenza fra i seggi conquistati e – appunto – il minimo garantito di 340 (su 630). Non si tratta di molto: perché se si considera la metà più uno dei seggi (316) i 340 garantiti a chi vince comportano l'attribuzione a qualsiasi gruppo parlamentare da 25 deputati in su, di un forte potere di ricatto (potendo nel caso minacciare o attuare il ribaltamento di maggioranza). Ciò resta improbabile: ma va notato che il centro-destra nel 2001 ottenne un numero assai alto di seggi, senza premio (grazie al notevole successo in voti ma grazie soprattutto al surplus di seggi assicurato dalla formula *plurality*). In più la legge 270/2005 abbassa la soglia di accesso alla rappresentanza oltre misura e – infine – permette ai candidati di presentarsi, una volta scelto fra Camera e Senato, anche in tutte le circoscrizioni senza limiti, con ulteriori conseguenze negative in termini di distacco dal collegio dove si è eletti e, soprattutto, attribuzione ai vertici dei partiti di un potere di influire – dopo il voto – sull'individuazione degli eletti grazie al gioco delle opzioni.

Tutto ciò spiega perché, a partire dal presidente della Repubblica, si parli continuamente di legge elettorale da riformare ancora.

Ma si parla anche di riforme alla Costituzione, sia pure puntuali e non organiche come si era tentato in passato. E' largo il riconoscimento dell'esigenza di rafforzare la figura del presidente del consiglio; di affrontare la riforma del bicameralismo (per differenziare le camere e far sì che il rapporto fiduciario sia intrattenuto con una sola di esse); di rimettere a punto il titolo V Cost., se non altro per non lasciare alla sola Corte costituzionale il compito di fare quelle scelte e rimediare a quegli errori che nel 2001 non furono previsti o ben valutati. Una parte dell'attuale maggioranza sostiene infine la necessità – prima ancora di procedere ad altro – di modificare l'art. 138 Cost. per irrigidire ancor di più la Costituzione, in nome della retorica delle riforme da farsi "tutti insieme" (laddove l'esperienza sembra mostrar che "tutti insieme" non si combina nulla o se si fa qualcosa si fanno pasticci informi, frutto della pretesa di mettere insieme logiche politico-istituzionali troppo diverse fra loro).

Infine, considerata la composizione delle due Camere e segnatamente del Senato (nel quale ogni singola decisione risulta letteralmente appesa a come si alza la mattina ciascun singolo senatore), si comprende quanto difficile sia il contesto col quale oggi qualsiasi tentativo riformatore deve misurarsi: a meno che, beninteso, i partiti maggiori riescano ad assumersi la responsabilità di procedere da soli trasversalmente. Si tratta però di un'ipotesi della quale non si vedono avvisaglie. Per questo il gran lavoro di commissioni parlamentari e delegazioni di partito nei primi mesi del 2007 non sembra precludere a scelte rapide, tanto meno incisive.

2. Una società da governare

2.1 La società italiana nelle sue componenti più dinamiche e moderne ha una fame atavica di buon governo, una fame da lunghissimo tempo insoddisfatta. Ma in che senso? Un chiarimento è opportuno.

In questo *Libro bianco* si propone un'analisi organica dei problemi strutturali che limitano e a volte umiliano la nostra effettiva capacità di sviluppo. Per questo si parla di energia, servizi pubblici, mercato del lavoro e welfare, previdenza, efficienza delle amministrazioni pubbliche, produttività delle imprese, fiscalità, concorrenza, sanità, innovazione e ricerca, infrastrutture.

Sono – quelle elencate – "politiche pubbliche": programmi di intervento che le pubbliche autorità progettano e cercano di realizzare per perseguire i fini che esse stesse selezionano nell'interesse della collettività. Al di là del contenuto specifico, tradurre un'idea in una concreta politica pubblica comporta molti passaggi e impone una serie complessa di apporti da parte di soggetti diversi, pubblici e privati; richiede competenza, ma soprattutto continuità di azione e perseveranza di impegno: senza delle quali si fanno titoli sui giornali, al più si realizzano iniziative effimere, ma non si costruisce nulla di serio, tanto meno il futuro del Paese.

Realizzare politiche pubbliche di buon respiro comporta, a ben vedere, un processo circolare che va dalla progettazione (a), all'individuazione degli strumenti (b), all'individuazione dei soggetti cui affidare l'attuazione (c), all'analisi di fattibilità (d), alla predisposizione delle basi giuridiche (e), alla ricerca delle risorse (f), al controllo dell'attuazione (g), all'analisi dei risultati e alla valutazione (h). Tutti passaggi ben noti che si traducono in un vero e proprio "ciclo": per portare a compimento un ciclo del genere, ovvero per rendere possibile la realizzazione del "prodotto politica pubblica" non è possibile fare a meno di un *indirizzo politico*, di una volontà politica che sia in grado di accompagnare quel processo dall'inizio alla fine.

Anche le politiche pubbliche non possono essere avviate e poi abbandonate a sé stesse, sperando che vadano avanti da sole. Come chi fa impresa sa benissimo, non basta limitarsi ad un *input* iniziale, quale che sia l'obiettivo che si persegue. Occorre compiere tutti i passi successivi ed occorre assicurarsi che tutti quelli che (e sono la più parte) non possono essere fatti direttamente e sono affidati ad altri, vengano comunque compiuti nei tempi e nei modi stabiliti.

Pur senza nulla concedere all'illusione statalistica, ciò che da decenni manca all'Italia è esattamente un indirizzo politico sufficientemente omogeneo e sufficientemente stabile che si costruisca intorno a un'idea, a una strategia dello sviluppo del Paese: e a sua volta stia alla base di una serie di politiche il più possibile coordinate fra loro. E' possibile immaginare che ciò sia possibile con l'attuale sistema politico-istituzionale? con l'attuale sistema politico e partitico, e con l'attuale ordinamento costituzionale? A noi sembra di no.

Ciò affermiamo nella piena consapevolezza del fatto che un più funzionale sistema politico-istituzionale non può essere la panacea di tutti i mali: è solo una necessaria pre-condizione, non sufficiente ma necessaria, appunto. Proprio per questo è difficile pensare che se ne possa fare a meno.

Il problema dei problemi è che i *veto-players* nel sistema italiano di *governance* sono puramente e semplicemente troppi⁵. Da noi ci si attende che ogni politica pubblica poggi su tassi di consenso che non sono compatibili con l'efficace perseguimento di essa, quale che ne sia il contenuto. Si badi bene: una società democratica ed aperta, tanto più una democrazia liberale di mercato (quale con tutti i suoi difetti e le sue approssimazioni e contraddizioni, talora clamorose, è la nostra) non ammette un approccio alle politiche pubbliche che sia solo *top-down*, non conosce e non tollera imposizioni dirigistiche dall'alto, non può non tenere conto di una larga pluralità di interessi, e possibilmente tiene in considerazione (senza subirla) tutti quelli rilevanti. Ma ben per questo, una società del genere abbisogna nel contempo che le sedi istituzionali, deputate a questa funzione, siano in grado effettivamente e nei tempi necessari di realizzare una qualche sintesi che pur tenendo conto della complessità politica e sociale si traduca, appunto, in una serie di politiche pubbliche.

Occorre allora uscire definitivamente dai residui cascami dei miti e dalle ubriacature ideologizzanti degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso e sviluppare urgentemente un sistema politico-istituzionale in grado di dare alla società una guida che sia ben identificabile, sia scelta dal corpo elettorale e possa ovviamente essere rimessa periodicamente in discussione: abbandonando definitivamente la fobia della democrazia plebiscitaria e prendendo atto che tutte le democrazie moderne saldano la capacità di governarsi con la selezione di una *leadership* personalizzata. Come disse ormai quindici anni fa un illustre costituzionalista francese, esistono alcune regole precise della democrazia contemporanea: la prima, è che l'esecutivo è guidato da un leader che deriva la propria legittimazione dal voto popolare; la seconda, è che la responsabilità politica di ciò che si fa o non si fa consiste nel rispondere, in ultima analisi, al corpo elettorale, non ad altri; la terza, è che l'opposizione costituisce a sua volta una funzione essenziale del sistema e in essa consiste oggi la vera separazione dei poteri (da una parte la maggioranza dall'altra la minoranza)⁶.

Le condizioni del sistema politico-istituzionale italiano non sono oggi più quelle della fine anni Ottanta, per fortuna. La transizione degli anni Novanta non è passata invano, ha prodotto risultati preziosi e migliorato la situazione: si tratta però di portare finalmente a compimento quella transizione, o fare almeno altri passi avanti. Le trasformazioni registratesi dal 1993 ad oggi ci hanno dato: (a) un sistema politico non più bloccato, nel senso che non esistono più importanti forze politiche tagliate fuori dalla partecipazione alle maggioranze e al governo; tutti sono ugualmente legittimati a governare; (b) a tutti i livelli di governo l'esecutivo è inizialmente legittimato dalla diretta scelta del corpo elettorale; (c) in tutti gli enti territoriali sub-nazionali il governo è guidato da un leader monocratico, è eletto direttamente e risponde prevalentemente (se non esclusivamente) al corpo elettorale; (d) una sufficiente stabilità è stata raggiunta e, in genere, gli esecutivi sono in grado di contare su un'accettabile collaborazione da parte

⁵ Tsebelis G. (2004).

⁶ Si tratta di Georges Vedel, v. *La revision de la Constitution*, Séminaires de la Fondation Jean Jaurès, n. 1/1994, p. 99-100.

delle assemblee elettive (situazioni patologiche a parte, quasi tutte le iniziative ottegono il via libera). Fanno eccezione, tuttavia, sia a causa dei perduranti vincoli costituzionali sia a causa dei vincoli di natura politica che i primi impediscono di aggirare, le istituzioni più importanti: parlamento e governo nazionali.

A livello nazionale il vertice dell'esecutivo è ancora privo di adeguati poteri giuridici (non ha una netta supremazia gerarchica all'interno dell'organo collegiale che presiede, non ha il potere di revoca dei ministri, non ha il potere di decidere il ritorno alle urne), non gode che di una indiretta legittimazione popolare, può trovarsi nelle condizioni di dover conquistare una maggioranza parlamentare giorno per giorno, non unisce in sé la guida del governo e delle forze politiche che lo sostengono: soprattutto, è costretto a fare i conti da tale posizione di debolezza con basi maggioritarie caratterizzate da notevole e a volte caricaturale frammentazione. Ciò rende ancora occasionale e difficile una *leadership* in grado di dare alla società il senso di una guida credibile, con le idee chiare, in grado di tenere la barra dritta verso gli obiettivi in vista dei quali ha chiesto il consenso: e che, per conseguenza, ne risponda davanti agli elettori. Tanto più di una guida del genere si avverte la mancanza quanto più avanza il processo di redistribuzione territoriale, dal centro alle regioni in particolare, del potere politico a seguito delle riforme introdotte dal 1997 al 2001.

Si tratta dunque di battere tutte le strade che portino a un rafforzamento della capacità di governo del nostro Paese. In questa prospettiva combattere la frammentazione politica nelle istituzioni è giustamente percepita, ormai, come la priorità delle priorità. Una seconda priorità è la revisione del bicameralismo paritario indifferenziato che si può ben considerare uno dei difetti maggiori della Costituzione del 1948. Una terza priorità è ridurre i costi della politica.

2.2 Combattere la frammentazione comporta una strategia coordinata che si muova a 360°: essa peraltro ha il vantaggio di non imporre difficili revisioni costituzionali, potendo essere perseguita con norme di legge e regolamentari. Si tratta di agire su (a) legislazione elettorale; (b) finanziamento pubblico della politica; (c) disciplina della comunicazione politica; (d) disciplina dei partiti politici; (e) regolamenti parlamentari e delle assemblee rappresentative.

a) Della legge elettorale, dopo il varo e la sperimentazione della legge 270/2005, con la quale sono state elette le attuali Camere, si parla ogni giorno (meno si parla di *legislazione elettorale* in senso più ampio). Dopo la crisi di governo – rientrata – del febbraio 2007 è stato lo stesso presidente della Repubblica a invitare le forze politiche parlamentari a impegnarsi nella direzione di una revisione di quella disciplina che ha indubbiamente mostrato pecche considerevoli: tali da far considerare lo scioglimento delle Camere una vera e propria ultima spiaggia, da evitare fintanto che non si sia provveduto a eliminare i difetti più gravi e conclamati di quella legge. (Si noti bene che per una forma di governo parlamentare non disporre o disporre in misura limitata e ristretta dello scioglimento costituisce una distorsione seria, suscettibile di favorire un dannoso mix di stabilità fittizia e ingovernabilità reale).

Il catalogo dei difetti della legge 270 è assai lungo: spazia da seri problemi di legittimità costituzionale (relativi per esempio alla mancata partecipazione degli elettori della Valle d'Aosta- Vallée d'Aoste all'assegnazione del premio per la Camera) al ripristino di forme di vero e proprio privilegio partitocratico (esenzione dei partiti presenti nel Parlamento uscente dall'onere di raccogliere le firme per la presentazione dei candidati e soprattutto esaltazione della capacità di controllare gli eligendi dovuta alla doppia previsione di liste bloccate e facoltà di candidature plurime, financo in tutte le circoscrizioni), passando per la mancata promozione della parità di genere⁷.

Quelli più gravi, tuttavia, sono due: (i) la legge è costruita in modo tale da incentivare la frammentazione – anzi la frantumazione – della rappresentanza parlamentare; (ii) la legge prevede un sistema di premi di maggioranza incompatibile con l'assetto del nostro bicameralismo (in questo senso riforma elettorale, forma di governo e bicameralismo si tengono strettamente): il cervelotico sistema dei 17 premi, uno per regione (tranne Molise, Trentino Alto Adige-Südtirol, Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste), fa dell'esito dell'elezione al Senato una vera e propria lotteria.

Si tratta allora, prioritariamente, di correggere questi difetti della legge 270/2005 e di vedere se, nel contempo, è possibile porre rimedio anche agli altri: sulla base, però, di una condizione che suggeriamo di soddisfare ancora a monte. Qualsiasi modificazione della legge 270/2005 deve avvenire senza in alcun modo pregiudicare la principale acquisizione frutto delle innovazioni degli anni Novanta: l'avvenuta bipolarizzazione del sistema politico. Senza la rigorosa difesa di questa, il risultato sarà comunque peggiore della situazione attuale perché si rischia di tornare a privare gli elettori del potere effettivo di decidere da chi farsi governare restaurando un sistema senza (possibilità di) alternanza al governo. In altre

⁷ Sulla legge 270/2005, v. i saggi contenuti in D'Alimonte, R. e Chiamonte, A. (2007).

parole, il condivisibile proposito di correggere una legge davvero insoddisfacente ed anzi sciagurata, non deve nascondere il tentativo – che alcune forze politiche apertamente teorizzano – di far saltare il bipolarismo. Ciò esclude alcuni modelli di cui ricorrentemente si parla, i quali magari permetterebbero di perseguire efficacemente obiettivi pur importanti: si pensi al sistema elettorale adottato in Germania (il quale peraltro ha cessato da diverso tempo di produrre la governabilità che cerchiamo, ed anzi sta avvicinando quel grande paese a un funzionamento della forma di governo più italiano che anglosassone). Essendo un sistema proporzionale puro con sbarramento al 5% e candidature per la metà uninominali, se applicato integralmente dovrebbe aprire le porte della Camera – in astratto – a non più di cinque o sei partiti. Se non che, (i) nessuno può dire a che livello le attuali Camere del Parlamento italiano al momento decisivo, finirebbero col porre la soglia: nessuno, comunque, può immaginare che si arrivi al 5%; (ii) più che probabile, è quasi certo che – soppresso il premio – si tornerebbe a dare ai partiti l'esclusiva potestà di negoziare la formazione dei governi e l'individuazione dei presidenti del consiglio, *dopo* il voto e alle spalle degli elettori (del resto la formazione del governo di *grosse Koalition* fra partiti in genere alternativi guidato da A. Merkl ha comportato negoziati lunghi mesi e mesi, esattamente come accadeva in Italia fino al 1993).

Molto meglio sarebbe reintrodurre i collegi uninominali, nel quadro di sistemi maggioritari a due turni (tipo Francia) o a un turno c.d. *plurality* (o *first past the post*) come abbiamo avuto dal 1993 al 2005. E in effetti una eccellente soluzione sarebbe oggi il ripristino della legge elettorale pre-vigente (c.d. Mattarella), corretta, possibilmente, ad evitare le degenerazioni del c.d. scorporo, magari estendendo la formula allora adottata per il solo Senato alla Camera. In questo modo si risolverebbe anche il problema del ripristino del collegamento fra corpo elettorale, candidati e dunque eletti. Questa variante avrebbe l'ulteriore vantaggio di sopprimere la seconda scheda per la Camera con effetti di semplificazione e chiarezza (per gli elettori) e con riduzione della visibilità per i singoli partiti, costretti al simbolo comune: un'ulteriore positiva spinta contro la frammentazione.

Se si vuole tenere conto dell'idiosincrasia di alcune forze politiche per i collegi uninominali (avversione tutta di convenienza, basata sui dati di un'esperienza reale, ma a nostro avviso, in prospettiva, transitoria⁸), si può pensare ad un'alternativa fondata sul mantenimento della legge vigente, tutta proporzionale, con o senza premio (ma, come vedremo alla sola Camera) e trasformazione delle circoscrizioni regionali o sub-regionali in circoscrizioni provinciali senza recupero nazionale dei resti (nel caso in cui il premio fosse soppresso), con recupero e tuttavia innalzamento delle soglie di accesso alla distribuzione dei seggi (nel caso in cui il premio fosse mantenuto). La soluzione più nitida sarebbe la prima: sostanzialmente un sistema proporzionale simile a quello che in Spagna ha molto aiutato la forma di governo (anche se va avvertito, ponendo in più occasioni il partito di maggioranza relativa nella condizione di dover negoziare il sostegno di forti minoranze regionali, per esempio i partiti catalani). Un sistema come quello, caratterizzato da circoscrizioni con un numero medio di eligendi inferiore a 7 (ma con due circoscrizioni grandi: Madrid e Barcellona, da noi sarebbero Torino, Milano, Roma e Napoli), riparto proporzionale dei seggi solo in ambito circoscrizionale, permette a un tempo l'affermazione di pochi grandi partiti nazionali e la presenza di partiti territoriali (in grado di conquistare seggi nella provincia di proprio insediamento dove non incorrono nello sbarramento implicito nel basso numero di seggi da eleggere). D'altro canto la presenza di alcune circoscrizioni provinciali le quali, grazie alla popolazione, eleggono comunque molti deputati (in Italia sarebbero rispettivamente 24 a Torino, 34 a Milano, 42 a Roma e 34 a Napoli) permetterebbe l'ingresso nell'assemblea dei rappresentanti di minoranze piccole, purché in grado però di ottenere un 2-3% dei consensi nelle aree più popolate (una sorta di garanzia del c.d. *diritto di tribuna*). Liste corte, infine, necessariamente unite al divieto di candidature in più circoscrizioni, avvicineranno eligendi ed elettori, fugando la tentazione, che va fortemente avversata, di restaurare a livello nazionale il sistema delle preferenze (non si può avere la memoria così corta da aver dimenticato accanto ai pochi vantaggi i tanti difetti di quel meccanismo⁹). La principale incertezza che potrebbe derivare dall'adozione di un modello di tipo spagnolo consiste nel valutare in che misura questo produrrebbe un assetto comunque bipolare con garanzia per l'elettorato della potestà di scegliere da chi farsi governare: ciò potrebbe indurre a prevedere, magari come eventualità cui far ricorso solo in caso di necessità, il mantenimento del premio di maggioranza. In tal

⁸ Il centro-destra e segnatamente Forza Italia sono ostili ai collegi uninominali per la loro dimostrata difficoltà a far convergere tutti i propri voti sui candidati unici, sia per ragioni di cultura politica del proprio elettorato sia per carenza di candidati noti (trattandosi fino a ieri di partiti in larga parte "nuovi" e con classe dirigente reclutata da poco). Non si capisce però perché questo stato di relativa inferiorità dovrebbe essere permanente.

⁹ La preferenza non solo accresce spettacolarmente i costi delle campagne elettorali: ma accresce i costi individuali di essa, rendendo l'elezione costosissima per il singolo eletto, con gli effetti che si possono immaginare. Se a ciò si può cercare di rimediare con tetti alle spese (non sempre però di agevole applicazione), resta il fatto che l'istituto della preferenza ha il suo fondamentale effetto perverso di scatenare una battaglia *infrapartitica* che finisce spesso col prevalere, addirittura, sulla competizione *fra partiti*.

caso occorrerebbe studiare la formula tecnica per il riparto dei seggi conseguente e successivo all'assegnazione del premio, con le sue ricadute sul piano provinciale.

Vi è infine da tenere conto del tentativo in corso di richiedere un referendum sulla legge vigente. Dati i vincoli posti dalla Corte costituzionale all'ammissibilità di referendum elettorali, i quesiti attuali si limitano necessariamente a intervenire su due aspetti, pur assai importanti, che poi comportano a cascata alcuni altri effetti. Eccoli: (i) eliminazione, sia alla Camera sia al Senato, del collegamento fra liste ai fini dell'assegnazione del premio, che verrebbe attribuito alla singola lista con più voti (purché almeno il 4%); (ii) conseguente eliminazione della riduzione della soglia di sbarramento (riduzione che la legge prevede nella misura della metà per incentivare il collegarsi delle liste in due sole coalizioni): essa risulterebbe alla fine del 4% per tutte le liste in ambito nazionale per la Camera, e dell'8% in ambito regionale per il Senato; (iii) eliminazione della facoltà di candidature plurime: ciascun candidato potrebbe essere presente in una sola circoscrizione (per la Camera) o regione (per il Senato): con ciò lo spazio di manovra dei vertici dei partiti e il loro potere di influire sulla scelta degli eletti trasformando in nomina l'elezione, sarebbe drasticamente ridotto, praticamente eliminato e limitato alla fase di candidatura, prima e non dopo il voto.

L'assegnazione del premio su base nazionale, che diventerebbe presumibilmente più che eventuale, per molti anni certa, costituirebbe un'innovazione destinata a contrastare la frammentazione con qualche efficacia. Va da sé che i partiti si metterebbero insieme in una sola lista per conquistare i seggi aggiuntivi, ma ciò avverrebbe con i partiti a vocazione maggioritaria in una posizione di maggior forza rispetto ad oggi; essi potrebbero negoziare alle loro condizioni e potrebbero anche decidere di presentarsi da soli piuttosto che confondere la propria offerta politica; il meccanismo incentiverebbe la costituzione di grandi partiti o di grandi federazioni di partiti (evoluzione che sembra fortunatamente già in atto) e ne sarebbe a sua volta incentivato nel suo efficace funzionamento; in ogni caso, la visibilità mediatica dei partiti minori risulterebbe ridotta e ciò in prospettiva dovrebbe a sua volta favorire una minor propensione al frazionismo¹⁰.

Come si vede, volendo, vi è una pluralità di soluzioni possibili, non equipollenti, ma comunque funzionali rispetto agli obiettivi prioritariamente indicati. Tutti, tranne uno: il problema della doppia maggioranza alla Camera e al Senato, col rischio che in un ramo del Parlamento chi abbia vinto le elezioni sia troppo debole (il caso della XV legislatura) oppure col rischio, ancor pi grave, che le due maggioranze risultino contrapposte. Ma al riguardo, nell'attuale contesto delle scelte degli elettori (che come accade anche in altre democrazie con sempre maggiore frequenza tendono a dividersi quasi esattamente in due campi) non esiste, a ben vedere, soluzione che non passi dalla revisione costituzionale. Se anche si sopprimesse, come sarebbe comunque opportuno fare, la lotteria dei 17 premi al Senato, nulla potrebbe garantire che le due Camere abbiano maggioranza conforme: anzi, se si pensasse a sostituire i 17 premi con uno solo, il rischio di maggioranze contrapposte sarebbe esaltato (infatti ciò è precisamente ciò che sarebbe successo nel 2006, con effetti imprevedibili)¹¹.

Di questo perciò parliamo più avanti trattando in generale del bicameralismo da riformare (par. 2).

Quanto alla priorità della lotta contro la frammentazione, un'ultima nota: come si diceva più su, quale che sia la formula elettorale adottata, sarà utile ripristinare per tutti tipi di candidatura l'obbligo di raccogliere le firme previste dalla legge, agendo altresì anche sulle modalità di raccolta (per un verso si dovrebbe bonificare il sistema di autenticazione, per un altro si potrebbero individuare modalità informatiche). Il numero delle firme necessarie andrebbe commisurato in base ad un equilibrato apprezzamento di due contrapposte esigenze: evitare candidature di disturbo, evitare eccessive chiusure del sistema a fronte di nuovi soggetti.

Ma agire sulla legge elettorale per contrastare la frammentazione non è in alcun caso sufficiente. Occorre agire anche su altri terreni e di questo ora brevemente parliamo.

b) Il finanziamento pubblico della politica fu introdotto per la prima volta in Italia nel 1974, dopo che era stato dimostrato che imprese pubbliche (Iri ed Eni in particolare) e private (le società petrolifere)

¹⁰ Non basta: dovrebbe derivarne anche, come effetto indiretto, l'impossibilità di applicare la deroga prevista dai regolamenti parlamentari per la formazione di gruppi sotto i 20 deputati o i 10 senatori, dal momento che questa è subordinata all'elezione in liste presenti in *almeno* 15 circoscrizioni (art. 14.2 RC) o quindici regioni (art. 14.5 RS).

¹¹ Nella primavera 2007 è stato avviato l'iter parlamentare, al Senato, in vista di una nuova legge elettorale. Le proposte di cui più si parla sono quella presentata dall'ex ministro Calderoli (autore della 270/2005) e quella esposta in forma discorsiva dal ministro Chiti il 23 aprile 2007. In entrambi i casi il punto di partenza è la legge vigente, rispetto alla quale si ipotizzano modifiche significative (premio alle liste che conquistano più seggi, non più voti; premio di entità variabile; introduzione di un limite alle candidature plurime), ma senza che vengano davvero affrontati i difetti più gravi della legislazione del 2005, ed anzi introducendo alcuni casi in cui il premio *non* scatterebbe.

finanziavano largamente i partiti. L'idea era quella di introdurre una disciplina del finanziamento privato che prevedesse alcuni limiti e soprattutto trasparenza, il divieto di finanziamento da parte di imprese controllate dalle pubbliche amministrazioni e, in cambio, un finanziamento pubblico che passasse attraverso i gruppi parlamentari a diverso e distinto titolo di rimborso per le spese elettorali e di finanziamento annuale ordinario. Mal congegnata, la legge fu sottoposta a referendum abrogativo nel 1978 anche perché i finanziamenti pubblici e quelli legittimi finirono presto per rivelarsi aggiuntivi rispetto a quelli illegali di vario genere: il sistema dei partiti era ancora relativamente forte e riuscì a salvare di poco la legge, che venne peraltro modificata per meglio garantire la trasparenza. Nel pieno della transizione, di cui fra l'altro se non elemento scatenante certo decisivo moltiplicatore fu l'ondata di inchieste sull'illecito finanziamento della politica, il referendum del 1993 travolse la parte della legge che riguardava non già i rimborsi, di cui non fu chiesta l'abrogazione, ma il finanziamento ordinario. Successive modifiche legislative, dopo un tentativo fallito clamorosamente di adottare un meccanismo analogo a quello di finanziamento delle confessioni religiose (con una quota dell'Irpef assegnata in base alle scelte dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi)¹², hanno portato ad aggirare l'esito del referendum (che risale del resto a quasi 15 anni fa), fortemente accrescendo i rimborsi e versandoli in *tranches* annuali. Essi finiscono così di far le veci del teoricamente soppresso finanziamento ordinario. Ferma l'opportunità di una qualche forma di sostegno all'attività di organizzazione politica dei cittadini comune di fatto, in una forma o nell'altra, a quasi tutte le democrazie liberali, si tratta di vedere se non sia oggi opportuno legare il finanziamento a condizioni più stringenti e non farne una mera derivazione dell'esito elettorale (per esempio si può pensare a finanziamento in forma di presenza sui mezzi di informazione di massa, come si fa in Nuova Zelanda; oppure alla trasformazione del finanziamento pubblico in un co-finanziamento, commisurato alle risorse private che ciascuna forza politica da sola e in piena trasparenza è in grado di mobilitare, indiretta misura della credibilità di un progetto politico, e così via). Dal punto di vista che qui interessa, ciò che è necessario è soprattutto coordinare le disposizioni relative ai requisiti per accedere al finanziamento con i requisiti per l'accesso alle assemblee rappresentative (in relazione beninteso ai diversi livelli di governo), magari al netto di un modesto rimborso delle spese che non superi, per ciascun eletto, ad esempio, la metà della quota di spese sostenute e documentate. Ripristinata la necessaria distinzione fra rimborso e finanziamento ordinario, il secondo dovrebbe essere assicurato ai soli gruppi parlamentari espressione di liste e partiti che abbiano superato le soglie di sbarramento previste dalla legge elettorale. Infine è certamente giunto il momento di abolire il finanziamento della stampa di partito, il quale costituisce puramente e semplicemente una forma di finanziamento integrativo delle organizzazioni politiche: i giornali di partito "veri" (ve ne sono alcuni) godranno dei benefici che spettano alla stampa (sempre se ne spettano); gli altri saranno opportunamente sostituiti da siti internet.

c) Un discorso analogo va condotto in relazione alle norme che disciplinano le campagne elettorali, con particolare riferimento alla comunicazione politica e all'esposizione gratuita sui media. Non esiste al mondo una disciplina che, come quella italiana, impone, a candidature presentate, la cosiddetta *par condicio* fra i partecipanti alla competizione elettorale, a mala pena temperata dalla regolamentazione delle Autorità di garanzia. Un maggior rapporto fra dimensione dei partiti e della loro rappresentanza e accesso gratuito alle trasmissioni elettorali sembra ragionevole. D'altra parte è dalla legge elettorale che appare opportuno partire: una volta fissate le caratteristiche essenziali di essa sarà possibile disciplinare gli aspetti cui qui facciamo cenno: così come per il finanziamento ordinario dei partiti, è necessario assicurare un coordinamento rispetto alle disposizioni antiframmentazione previste dal sistema elettorale.

d) Alla Costituente si erano confrontati i fautori di una disciplina pubblicistica dei partiti e fautori di una disciplina di essi esclusivamente privatistica (sostanzialmente affidata al codice civile). Partiti come istituzioni o partiti come espressione libera della società? Prevalsero i secondi, sia per la pessima esperienza del fascismo (che aveva statalizzato il partito politico, per di più sopprimendo il pluralismo) sia perché quasi tutti i neonati o rinati partiti non volevano affatto sottoporsi ai controlli che la disciplina pubblicistica avrebbe imposto. Fu, tutto sommato una scelta saggia e liberale, anche se fortemente criticata specie quando il regime dei partiti si affermò con prepotenza, finendo con lo schiacciare – in qualche misura – la società. La democrazia interpartitica si affermò, la democrazia all'interno dei partiti fu (e resta tuttora) assai scarsa: il cittadino che, attraverso un partito, intende partecipare alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.) è ben poco garantito (sui tempi e sull'esito dell'esame della sua domanda d'iscrizione, sulla motivazione di un eventuale rifiuto, sul suo diritto di partecipare in condizioni di uguaglianza ai processi decisionali interni, sui rimedi avverso a decisioni ingiuste o in violazione delle norme interne). Oggi molto è cambiato, se non tutto. Il ruolo dei partiti rimane insostituibile, ma è stato ridimensionato (nei confronti delle istituzioni in particolare e della

¹² Il fallimento fu dovuto fra l'altro al fatto che la scelta del contribuente non avrebbe premiato il partito preferito, bensì il sistema dei partiti nel suo complesso. Un simile *referendum fiscale* sul grado di adesione dei cittadini al sistema politico nazionale non poteva che dare l'esito negativo che ebbe.

società in generale); la partecipazione è quantitativamente assai più limitata, anche se in parte più attiva; i partiti con un insediamento di qualche entità diffuso su tutto il territorio nazionale sono forse cinque o sei a fronte di decine di sigle; la democrazia interna non è migliorata e non si è fatto nulla o quasi per potenziare l'apporto degli iscritti che ci sono (l'uso delle moderne tecnologie è praticamente ignorato). Soprattutto, il sistema partitico per le vicende che sappiamo è lungi dall'essersi stabilizzato: anzi, rilevanti novità sono alle viste in parte condizionate da vincoli normativi in elaborazione (legge elettorale, riforme della Costituzione). In questo contesto è particolarmente arduo valutare se sia giunto il momento per introdurre, a garanzia del cittadino, una disciplina-quadro (comunque non di più!) del partito politico, che del resto in Italia non è mai stato registrato, né sottoposto a vincoli diversi da quelli del codice civile (se si fa eccezione di alcune leggi speciali, come quelle sul finanziamento pubblico). In ogni caso, specie in relazione a cariche monocratiche, è certamente opportuno incentivare se non imporre legislativamente il ricorso a sistemi che permettano il coinvolgimento degli elettori e/o degli aderenti alla selezione dei candidati alle elezioni.

e) Regolamenti parlamentari e delle assemblee rappresentative. Una norma di rango costituzionale potrebbe imporre ai regolamenti delle assemblee elettive di subordinare la facoltà di costituire un gruppo al presupposto che ne faccia parte un numero minimo di componenti percentualmente non inferiore alle soglie eventualmente previste dalla legge. In altri termini con uno sbarramento al 5%, per esempio, non dovrebbe essere consentito costituire gruppo al di sotto dei 32 deputati e in un consiglio regionale di 60 componenti al di sotto dei tre, e così via. Inoltre si potrebbe valutare l'opportunità di mantenere il sistema del gruppo misto (che in altri ordinamenti non è previsto): i parlamentari al di fuori di un gruppo verrebbero dotati di limitate risorse proprie (nel rispetto dell'art. 67 Cost.), ma senza godere in alcun modo delle rilevanti risorse regolamentari, logistiche e finanziarie assegnate ai gruppi in quanto tali. Sarebbe inoltre necessario sopprimere la previsione delle c.d. *componenti* che costituiscono, all'interno del gruppo misto, dei veri e propri minigruppi con diverse delle prerogative dei gruppi veri e propri.

f) Anche la composizione delle assemblee rappresentative ai diversi livelli di governo può infine costituire un tassello non irrilevante del contenimento della frammentazione: la riduzione del numero dei componenti comporta infatti un implicito e automatico innalzamento della soglia di accesso e ridimensiona la presenza sul territorio dei partiti minori¹³.

2.3 Che la riforma del bicameralismo italiano, nella sua singolare versione paritaria e indifferenziata, sarebbe assai opportuna è evidente a quasi tutti, forse, tranne che a una parte di coloro che si trovano via via ad esercitare le funzioni di senatore. Al di là dei meri interessi individuali (che non a caso la revisione costituzionale del 2005 aveva pensato di aggirare prevedendo una riforma che sarebbe andata a regime dopo un decennio¹⁴) è pressoché inevitabile che si sviluppi un malinteso *patriottismo istituzionale* che rende eccezionalmente difficile accettare innovazioni che appaiano come una *diminutio* rispetto allo *status quo ante* (di esse il singolo tende a rifiutare di essere considerato complice, proprio per rispetto dell'istituzione di appartenenza e per la naturale propensione a identificarsi con essa)¹⁵.

Tutta la vicenda repubblicana è – in fondo – segnata dal tema del bicameralismo, a partire dalla riforma del 1963 (in realtà avviata sin dal 1957¹⁶): ma anche prima, in epoca statutaria, la questione della riforma del Senato fu costantemente aperta (già all'epoca fu considerata *la riforma impossibile*)¹⁷. Per questo la Costituente va considerata un'occasione perduta. Se ne occuparono, naturalmente, anche le tre bicamerali

¹³ Non va sottovalutata l'importanza dell'estensione della proporzionale ai comuni sopra i 3.000 abitanti nell'Italia prima della transizione: era grazie ad essa che i partiti più piccoli riuscivano a garantirsi quella presenza sul territorio che altrimenti non avrebbero avuto. Inoltre si deve considerare che ridurre il numero dei componenti delle assemblee elettive avrebbe un sicuro effetto di contenimento nei confronti dei c.d. *costi della politica* (v. par. 3.6).

¹⁴ Fu questa una scelta saggia e le critiche quasi unanimi nei confronti di essa superficiali e ingiuste: prevedere un'applicazione a tappe di una rilevante riforma costituzionale può essere una scelta saggia in sé, tanto più che l'esperienza insegna che quasi mai, nei fatti, l'innovazione costituzionale si traduce in operatività immediata (si pensi solo alle vicende della Costituzione italiana stessa, a regime, in realtà, non prima di 22 anni dopo la sua entrata formale in vigore). Nel caso specifico il ritardo aiuta i senatori in carica a separare (anche solo inconsciamente) gli interessi propri da quelli generali.

¹⁵ C'è da rammaricarsi, se mai, che questo patriottismo senatoriale non abbia trovato nell'esprimersi la benché minima resistenza da parte dei vertici dei partiti: basti pensare che il principio fin qui seguito è stato quasi sempre quello di affidare la riforma del bicameralismo... a senatori (si veda per esempio la composizione dell'apposita comitato nel quadro dei lavori della Commissione D'Alema).

¹⁶ Il primo progetto di modifica alla durata e alla composizione del Senato fu l'AS 1931, II legislatura, presentato dal presidente del consiglio Antonio Segni.

¹⁷ E' anche il titolo di un libro recente Lanciotti, *La riforma impossibile: idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, 1993. Nel 1987 un saggio sul tema lo stese anche Giovanni Spadolini.

e perfino, in un'occasione, le due Camere: la Commissione Bozzi ipotizzò una distinzione funzionale per fare del Senato una camera di controllo più che legislativa (a parte un limitato elenco di leggi bicamerali, su tutte le altre la Camera avrebbe avuto sempre l'ultima parola; il rapporto fiduciario sarebbe stato fra governo e camere riunite); il Senato approvò poi (1989) un progetto che cambiava poco o nulla, poi modificato dalla Camera, dove però la discussione si arenò in aula (1990); la Commissione De Mita-Iotti dopo ampie discussioni concluse i suoi lavori senza riuscire ad avanzare alcuna proposta (1992-1994); la Commissione D'Alema, pur confermando l'elezione a suffragio universale diretto di entrambe le Camere, propose una netta differenziazione funzionale con leggi bicamerali e leggi a prevalenza Camera: il Senato sarebbe diventato la sede dove in sessione speciale si sarebbe avuta l'integrazione della rappresentanza grazie alla partecipazione di consiglieri comunali, provinciali e regionali in numero pari a quello dei senatori, limitatamente all'esame di disegni di legge relativi a specifiche materie di rilevanza per comuni, province e regioni; il rapporto fiduciario si sarebbe instaurato solo fra governo e Camera dei deputati (1997-1998). Infine, la legge di revisione approvata con la maggioranza prescritta dall'art. 138.1 Cost. (ma poi non confermata dal successivo referendum del giugno 2006), mantenendo ancora l'elezione diretta del Senato la agganciava alle elezioni regionali, facendo del Senato un organo permanente rinnovabile pro quota in occasione di ciascuna elezione regionale (in relazione alla rappresentanza della relativa regione, ovviamente) e per il resto ripartiva la funzione legislativa fra leggi bicamerali, leggi a prevalenza Camera, leggi a prevalenza Senato (le leggi cornice, in particolare): salvo instaurare un complicato meccanismo grazie al quale il governo avrebbe potuto, richiamandosi al principio di maggioranza, ottenere che fosse la Camera a dire l'ultima parola sui progetti considerati di diretta attuazione del proprio programma; anche in questo caso il rapporto fiduciario si sarebbe instaurato solo fra governo e Camera dei deputati (2005).

Con questi precedenti, e tenendo conto delle tradizioni politiche italiane, c'è poco da essere ottimisti sulla possibilità concreta di una revisione del bicameralismo. Se non che, nel frattempo, l'urgenza si è fatta assai più pressante, ai confini con l'emergenza: per un verso la riforma del titolo V e il cospicuo rafforzamento del regionalismo con i successivi problemi insorti (integralmente affidati alla mediazione giurisprudenziale della Corte costituzionale) ripropone la questione della rappresentanza degli interessi regionali ed eventualmente locali al centro dell'ordinamento, per un altro l'adozione di criteri maggioritari rende di ancora più difficile gestione il doppio rapporto fiduciario in parallelo fra governo da una parte, Camera e Senato dall'altro. E' quest'ultima oggi la questione più urgente, per le ragioni che si sono già illustrate nel precedente par. 2: in astratto sarebbe anche quella più semplice da risolvere.

A seguire un approccio razionale (quello più congeniale a chi non sia appesantito da vincoli di convenienza e badi solo all'interesse generale per come si sente di interpretarlo) la questione andrebbe impostata così: qual è oggi la logica in base alla quale un Parlamento è opportuno abbia un assetto bicamerale (con tutte le complicazioni conseguenti)? Classe politica a parte, è utile disporre di due sedi solenni della rappresentanza politica generale? Se la risposta fosse, come dovrebbe essere, un "no" convinto, cos'altro può rappresentare la seconda camera? Le risposte non sono poi tante: o essa rappresenta la comunità per come è organizzata nelle sue associazioni, corporazioni e magari competenze (scavalcando a pie' pari principi fondamentali del costituzionalismo moderno dalla rivoluzione francese in poi)...; o essa rappresenta la comunità per come è costituita da enti territoriali politici minori (rispetto allo Stato), ma non per questo posti dalla Costituzione stessa in una situazione di disparità (v. art. 114 Cost.).

A noi sembra che l'unica esigenza che giustifichi l'esistenza di una seconda camera possa oggi essere quest'ultima: anche se va pur detto che ciò di cui più si avverte la necessità non è tanto una rappresentanza territoriale che sia comunque organizzata in partiti, quanto di una rappresentanza delle amministrazioni regionali e locali. Il modello ricorrente al riguardo è quello del *Bundesrat* tedesco il quale non è considerato del resto dalla dottrina tedesca uno dei due rami di un Parlamento bicamerale, ma qualcosa di diverso, pur concorrendo in molti casi al processo legislativo. Non è da trascurare il fatto che nel 2006 è stata approvata una riforma costituzionale volta proprio a ridimensionare la competenza legislativa del *Bundesrat* al preciso fine di evitare che esso si qualificasse come seconda camera e potenziale contraltare della prima, il *Bundestag*, considerato l'unica legittima sede della rappresentanza politica generale.

La difficoltà a strutturare oggi il bicameralismo è confermata dall'esempio spagnolo: anche in quel paese l'insoddisfazione per il rendimento istituzionale della camera alta è forte e i tentativi di riforma sono oggetto di vibranti discussioni.

Da noi, una revisione del bicameralismo nella direzione della rappresentanza territoriale subnazionale comporta una serie di scelte difficili sia dal punto di vista della teoria costituzionale e della sua

applicazione sia dal punto di vista della fattibilità politica. Prima scelta da compiere: dare rappresentanza solo alle regioni oppure dare rappresentanza anche agli enti locali? Il guaio è che se le regioni sono (praticamente) ventuno e non è difficile immaginare una congrua rappresentanza di ciascuna di esse, le province sono 103 e i comuni più di 8.100, con caratteristiche profondamente diverse. Se si opta per una rappresentanza che coinvolga comuni e province come immaginare la scelta dei componenti? Seconda scelta, collegata con la prima: chi, per conto dell'ente territoriale sub-nazionale, quale che si decida debba essere rappresentato, deve concorrere alla composizione della seconda camera? In altre parole: si vuole una rappresentanza dei governi? O si vuole una rappresentanza delle assemblee elettive? O ancora si deve puntare un mix fra queste due istanze?

Entrambe queste scelte a loro volta dipendono da ciò che ci si attende dalla seconda camera di rappresentanza territoriale in termini di contributo funzionale: è questo soprattutto che dovrebbe far propendere per una o l'altra delle ipotesi, e in particolare a favore della rappresentanza degli esecutivi, delle assemblee o anche dei cittadini.

Un'ipotesi ragionevole (si propendesse per dar voce agli esecutivi) potrebbe effettivamente essere quella di agire su due piani: abolire una delle due Camere, il Senato in particolare che è quella a base rappresentativa più limitata, e riformare, rafforzandolo, il sistema delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e c.d. unificata [Bin-Ruggiu 2007]. In alternativa si può percorrere la strada tentata dal progetto del governo di centro-destra nella scorsa legislatura, con elezione delle delegazioni regionali contestuale e magari ancor più direttamente legata alla formazione degli organi regionali. In questo secondo caso, in particolare, non vi possono essere dubbi sul fatto che la Costituzione debba riconoscere l'ultima parola alla Camera dei deputati: forse con alcune eccezioni relative agli oggetti per i quali si può immaginare un necessario accordo fra rappresentanza nazionale e rappresentanze territoriali (c.d. federalismo fiscale e norme finanziarie; attribuzione di funzioni e relative risorse).

In ogni caso è questo un processo di riforma nei fatti neppure avviato, che è difficile prevedere se e quando si avverrà in concreto: non ci si può illudere che vi siano spazi nell'attuale XV legislatura. L'unica proposta che, pur difficilmente destinata ad agevole accoglienza, ci sentiamo di raccomandare per la sua relativa semplicità e per la sua certa efficacia è una riforma dell'art. 94 Cost., formulata in questi semplici termini:

- «1. Il governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati.
2. La Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione votata per appello nominale.
3. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alla Camera per ottenerne la fiducia.
4. Il voto contrario della Camera su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.»

Una puntuale e limitata revisione costituzionale di tal fatta introdurrebbe una prima fondamentale differenziazione fra le due Camere e darebbe soluzione nel contempo al problema emerso di recente, ed altrimenti non solubile, di come evitare che dal voto popolare emergano due Camere con maggioranza diversa, ma entrambe chiamate a stabilire il rapporto fiduciario con il governo. Non ci si nasconde che, a questo punto, sarebbe pure logico eliminare l'ipotesi dello scioglimento del Senato (come previsto da tutti i progetti che ipotizzano un rapporto fiduciario monocamerale e come vuole la astratta razionalità costituzionalistica). Ciò porterebbe a un progetto di revisione di maggiore ampiezza e finirebbe col complicare le cose (infatti, a quel punto sarebbe quasi inevitabile discutere anche delle funzioni di ciascuna camera, perché senza rapporto fiduciario ed anche senza scioglimento, il governo potrebbe avere difficoltà a ottenere in Senato il sostegno alle proprie politiche). A titolo provvisorio, dunque, lo scioglimento del Senato potrebbe essere mantenuto.

2.4 Su un piano *subcostituzionale* al di là della più generale questione strutturale dell'assetto bicamerale dell'ordinamento italiano, ciò che si deve raccomandare è il recupero da parte del Parlamento (mono o bicamerale che sia) dell'effettiva capacità di essere la sede della rappresentanza politica della comunità nazionale.

L'esperienza costituzionale comparata dimostra che l'esercizio della funzione legislativa è in corso di progressivo storico ridimensionamento [Crick 1980]. Già da anni i parlamenti delle maggiori democrazie producono annualmente una media di 70-80 atti legislativi, a fronte di un numero quasi triplo che produceva fino a pochi anni fa il Parlamento italiano. Ora questo numero va riducendosi: ma al di là dei dati numerici, da quasi un quindicennio ormai è sotto gli occhi di tutti la trasformazione della funzione legislativa primaria nel nostro paese. Ridimensionata la decretazione d'urgenza, a parte qualche cenno recente alla crescita tutto da verificare, la funzione legislativa primaria è oggetto di un esercizio condiviso

al quale concorrono Parlamento e governo (limitandoci in questa sede a trattare della legislazione statale): in certa misura è sempre stato così. Ciò che è certamente mutato è il ricorso sempre più frequente alla delegazione legislativa dal Parlamento al governo, a scapito della decretazione d'urgenza e del procedimento ordinario. Tutti questi procedimenti, a ben vedere, comportano e hanno sempre comportato il concorso sia dell'esecutivo sia delle assemblee. Ciò che è oggi cambiato, tuttavia, è l'entità dei rispettivi apporti e dell'influenza dei due diversi organi costituzionali in relazione al prodotto legislativo finale. Oggi in Italia l'esecutivo incide assai di più di quanto non accadesse in passato: ciò è in linea con quanto avviene da decenni altrove (eccezion fatta per gli Stati Uniti dove il sistema è tutto diverso: presidente e Congresso agiscono su binari paralleli).

Il modo di produrre leggi del binomio Parlamento-governo, tuttavia, non è garanzia di buona qualità del prodotto, anzi. Su questo piano la strada da fare è molta e passa per un'ulteriore ridimensionamento quantitativo. Inoltre, vi è la necessità pressante di riformare il più importante ciclo annuale legislativo¹⁸, quello legato agli strumenti finanziari e di bilancio. La debolezza relativa del governo a fronte della sua maggioranza in Parlamento (o, come accade ora, la sua maggioranza troppo limitata) e una prassi inveterata che costringe l'esecutivo a conquistarsi palmo a palmo il consenso sui singoli articoli di ogni importante provvedimento, hanno portato a quei veri e propri mostri normativi che sono diventate negli anni le leggi finanziarie: quella approvata nel 2006 per il 2007, la prima della XV legislatura, consiste addirittura in un articolo unico di 1.362 commi, ciascuno dei quali, in realtà, è un articolo a sé: in sostanza un volume della consistenza, per un anno solo, di quasi la metà dell'intero codice civile¹⁹!

Riforma delle procedure di bilancio, riqualificazione dei procedimenti di produzione della legge, potenziamento delle funzioni tecniche serventi, revisione dei regolamenti, rafforzamento delle forme e dell'esercizio della funzione di controllo: queste le direttrici per un rilancio del ruolo delle assemblee rappresentative avvilito dalla tendenza a ridurle in alienanti votifici o in percorsi ad ostacoli per governi strutturalmente e politicamente deboli.

2.5 Quanto alla forma di governo, non pare ragionevole pensare di abbandonare il regime parlamentare: il problema (e dunque l'obiettivo) dev'essere quello di farlo funzionare meglio.

Il governo parlamentare, che è di gran lunga il più diffuso in Europa, impone l'esistenza di alcuni presupposti, in assenza dei quali il suo rendimento resta incerto e deludente. Il principale di questi presupposti è che l'esecutivo possa contare – salvo circostanze del tutto eccezionali quali si devono poter registrare anche meno di una volta per legislatura – sulla leale e tendenzialmente automatica collaborazione della maggioranza parlamentare. In altre parole governo e maggioranza devono agire come una vera e propria squadra, soprattutto nelle sedi istituzionali, cioè nelle aule di commissioni ed assemblea. La maggioranza deve riconoscere all'esecutivo il diritto-dovere di guidarla; la maggioranza e il governo devono riconoscere la *leadership* del presidente del consiglio. E se la maggioranza è di coalizione devono esistere regole condivise che ne governino il processo decisionale interno (per esempio regole in base alle quali si distingue in anticipo ciò che è oggetto del patto di governo e ciò che non lo è, e si sa chi decide quando vi è un dissenso: a maggioranza oppure rimettendo la decisione al presidente del consiglio, ma in ogni caso senza coinvolgere la posizione del governo in Parlamento e senza estenuanti contese esibite in pubblico al solo scopo di accrescere la propria visibilità a danno dell'immagine dell'esecutivo e di chi lo guida).

La nostra costituzione è notoriamente priva di istituti che razionalizzino e potenzino il buon funzionamento del regime parlamentare: tutto è ancora rimesso ai rapporti fra i partiti e questi sono a loro volta condizionati dal sistema elettorale. Ecco perché quest'ultimo ha assunto da noi una tale importanza: perché da esso finisce col dipendere la possibilità stessa di funzionare di un regime tutto affidato – oggi – alla buona volontà dei partiti. Beninteso molto potrebbero fare adeguate interpretazioni della Costituzione e prassi virtuose: per esempio, volendo, il *potere di revoca* dei ministri da parte del presidente del consiglio si potrebbe ricavare da una lettura appena appena innovativa dell'art. 95 Cost.; e dall'obbligo di *controfirma* – a pena di invalidità – si dovrebbe poter ricavare, una volta salvata la struttura bipolare della competizione elettorale, il *potere sostanziale di scioglimento* del presidente del consiglio e del governo. Allo stesso modo – anche lasciando tutto così com'è – la ragionevolezza e il principio generale di

¹⁸ Accanto al ciclo di bilancio si sono andati affermando il ciclo della normazione di attuazione comunitaria e quello della semplificazione: il tentativo è quello di razionalizzare il lavoro parlamentare e la produzione legislativa, dando ad essi un ritmo costante.

¹⁹ Il meccanismo è noto: ad accorciare i tempi, il governo propone un emendamento interamente sostitutivo del testo iniziale sul quale pone la fiducia per cercare di cavarsela con un voto unico. Ciò non accadrebbe se il governo potesse contare sul sostegno garantito di tutta la sua maggioranza e se non si fosse affermata la prassi insensata in base alla quale il solo modo di fare opposizione è impedire *come norma* al governo di governare.

economia del diritto potrebbero indurre le forze politiche ad affermare insieme almeno una convenzione secondo la quale, dato il contesto costituzionale attuale, viene riconosciuto il diritto di governare al partito o alla coalizione di partiti che vince le elezioni alla Camera (sono le uniche che conferiscono un premio nazionale; la Camera è l'unica assemblea a composizione esclusivamente elettiva; la Camera è delle due la sola ad avere una base di legittimazione popolare larga, includente tutti i cittadini maggiorenni, non solo una parte di essi²⁰).

Purtroppo, tuttavia, la nostra cultura politica è ancora lontana da condividere, nell'interesse di tutti, ora degli uni domani degli altri, ragionamenti del genere. Ed allora non resta che sperare in modificazioni della Costituzione che impongano in qualche modo ciò che non si riesce spontaneamente a fare regola dei propri comportamenti:

- a) attribuzione al presidente del consiglio del potere di revoca dei ministri e, a monte, sottrazione al presidente della Repubblica del potere di nomina, se non del presidente del consiglio stesso (modifica art. 92 Cost.);
- b) nitida gerarchizzazione della collegialità ministeriale a vantaggio del presidente del consiglio (modifica art. 95.1 Cost.);
- c) presunzione della sussistenza del rapporto fiduciario ed abolizione della fase costitutiva di esso (modifica all'art. 94.2-3 Cost. con abolizione delle fiducia iniziale)
- d) individuazione selettiva degli atti presidenziali *non* soggetti a controfirma (messaggi alle Camere, rinvio delle leggi, conferimento onorificenze, nomina dei cinque giudici della Corte costituzionale e dei senatori a vita) e conseguente attribuzione sostanziale al presidente del consiglio degli altri poteri presidenziali, attualmente indistinti, a partire dal potere di scioglimento delle Camere.

Dell'opportunità di attribuire alla sola Camera dei deputati il ridisegnato rapporto fiduciario si è detto altrove. Resta da verificare l'opportunità di forme di diretta investitura del presidente del consiglio: vuoi nella forma dell'elezione vera e propria, vuoi nella forma più blanda dell'indicazione in sede elettorale, con eventuale sperimentazione a livello nazionale della clausola *simul simul* che ha così efficacemente stabilizzato i governi locali e regionali. Si tratta di un modello del quale – a ragione – è stata criticata la rigidità (a partire da Sartori 1996). Ciò che occorre è valutare se, nell'attesa che il sistema partitico evolva nella direzione se non proprio di un bipartitismo per lo meno di un bipolarismo a partito maggiore egemone (nel quale cioè vi sia una forza politica maggiore che pur non potendo far maggioranza da sola si veda comunque riconosciuta la guida dell'esecutivo in ragione della forza dei numeri elettorali)²¹, i presidenti del consiglio possano ugualmente acquistare quella autorevolezza e quella disponibilità di risorse politiche senza di cui non si può pensare possano esercitare a pieno le loro funzioni unificanti e di guida. Anche qui, forse, si potrebbe introdurre una disposizione costituzionale transitoria destinata a sorreggere come una necessaria stampella un regime parlamentare che potrebbe altrimenti continuare a non funzionare all'altezza delle esigenze della società.

2.6 Il tema dei *costi della politica* ha finalmente fatto il suo ingresso non solo nell'agenda politica generale, ma financo nei progetti di legge presentati alle Camere. Si tratta in effetti di una questione assai sentita, non da oggi. Solo che fino a pochi anni fa il riferimento era solo al finanziamento pubblico (infatti clamorosamente bocciato in più circostanze dagli elettori e dai contribuenti), ora con riferimento a tutte le spese dirette o indirette che si possono attribuire al sistema delle decisioni collettive. A un approccio che un tempo si sarebbe definito "qualunquistico" cioè di generica sfiducia nelle istituzioni e nella politica in nome dell'aspirazione a una gestione tecnocratica e non ideologica del potere, si è aggiunta e si è consolidata negli anni la convinzione che l'onerosità della politica, al di là del dato assoluto, sia eccessiva soprattutto in termini relativi, cioè in rapporto al suo rendimento²². Quest'ultima considerazione è condivisibile più della prima. In effetti l'idea che le scelte collettive e l'amministrazione di esse possano prescindere da precise e legittime selezioni di interessi e di valori, cioè da scelte di tipo politico è una

²⁰ Sono elettori della Camera tutti coloro che han compiuto la maggiore età, per il Senato occorre aver conseguito i 25 anni (circa 6 milioni di elettori di differenza).

²¹ A ciò dovrebbe concorrere la nascita del Partito democratico, con effetto domino sia nella sinistra sia nel centro-destra (del che si hanno alcuni importanti segnali).

²² Che ci si trovi davanti a un mutamento generale di sensibilità è confermato dal fatto che denunciano ora i *costi della politica* anche politici della sinistra più tradizionale (per esempio, Cesare Salvi e Massimo Villone).

pura illusione fondata sulla non conoscenza della realtà sociale. Vale esattamente come l'illusione che sia possibile rendere giustizia infilando i dati di un caso reale in un computer ed ottenere in millesimi di secondo una sentenza fondata su algoritmi e non sull'umano apprezzamento del giudice. Che tuttavia il rendimento della politica in Italia sia al di sotto di ogni accettabilità nel rapporto fra ciò che essa costa e ciò che essa produce, con particolare riferimento ai tempi e alla qualità delle decisioni, non vi è dubbio.

Da condividere pertanto una strategia che agisca su più fronti, e poggi in particolare su un complessivo progetto di sfoltimento e semplificazione istituzionale: a livello strutturale come a livello funzionale. I costi della politica si riducono:

a) prima di tutto riducendo l'intervento pubblico in qualsiasi ambito e circostanza in cui ciò sia possibile; a tale scopo occorre introdurre forme di verifica e controllo sulle motivazioni che inducono ogni soggetto pubblico a intervenire; occorre lasciare ai cittadini singoli o associati, ai privati, al privato sociale come a quello d'impresa spazi sempre maggiori di autonomia; occorrerebbe far obbligo ciascuna amministrazione pubblica non solo di motivare l'istituzione di nuovi servizi e le forme della relativa organizzazione, ma anche di motivare e sottoporre a periodica verifica quelli già in essere, nessuno escluso; a mo' d'esempio: che si attende a privatizzare se non tutto il capitale, almeno la gestione della Rai?

b) un simile approccio va in concreto tradotto in obiettivi precisi costruiti intorno a parametri oggettivi: il primo e principale resta l'entità rispetto al Pil della spesa pubblica; una norma costituzionale transitoria di efficacia, per esempio, ventennale potrebbe imporre obiettivi quinquennali di riduzione della spesa rispetto al PIL per portarla progressivamente ad almeno il 10% in meno rispetto al circa 45% attuale;

c) il secondo e correlato obiettivo dovrebbe essere la riduzione del numero del personale delle pubbliche amministrazioni complessivamente considerate: si tratta di un altro parametro di riferimento fondamentale; ad esempio, un'altra norma costituzionale transitoria dovrebbe porre l'obiettivo di ridurre il complesso dei dipendenti pubblici dell'1% all'anno per dieci anni; meno 10% al 2015 o al 2020, per esempio (questa è una delle strade scelte dal Giappone con la sua riforma dell'amministrazione del 1999, avviata nel 2001); naturalmente tali obiettivi, previa appropriata concertazione, andrebbero scomposti e ripartiti tenendo conto di una selezione di priorità fra politiche pubbliche, in modo da poter poi essere autonomamente perseguiti da ciascun ente;

d) ulteriori obiettivi possono essere dati dallo sfoltimento delle stesse istituzioni pubbliche, a partire da quelle territoriali; è questo un obiettivo che si presenta particolarmente difficile perché l'ente territoriale che davvero è stato non lontano da una soppressione, la provincia, ha conosciuto a partire dal 1990 un continuo e progressivo rilancio, con assunzione di sempre nuove funzioni e cospicuo conseguente aumento delle risorse intermedie e del personale (+ 65% le prime, + 21% il secondo dal 2000 al 2004). Ciò che si può almeno cercare di fare è abolire una serie di autorità di ambito a vantaggio della provincia, nel caso non si riesca a eliminarla. Si può inoltre stabilire che le regioni sotto il milione di abitanti vedano un'identificazione fra regione e provincia come già accade con la Valle d'Aosta; altro spazio vi è con riferimento ai molti enti che, nonostante ogni esibita buona intenzione, resistono a tutti i tentativi di soppressione (i); ai troppi comitati e commissioni spesso onerosi (ii);

e) la legge 81/1993, oltre che introdurre l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, ridimensionò contestualmente la composizione dei consigli comunali e provinciali; a distanza di 15 anni si può forse riprendere in considerazione questo aspetto e procedere ad un'ulteriore riduzione²³. Occorre considerare, tra l'altro, che assemblee rappresentative con meno componenti costituiscono di per sé fattore strutturale di contenimento della frammentazione. Tutto ciò dovrebbe valere anche per le assemblee regionali: tuttavia l'autonomia statutaria rende difficile pensare a imposizioni dall'alto. In ogni caso sembra altresì giunto il momento di ridurre le cariche politiche assistite da indennità e, per quel che che non sarebbe saggio privare di indennità, verificare l'entità di essa: se è vero come è vero che la comparazione mostra gravi eccessi nel nostro paese²⁴.

²³ Oggi, accanto a 78 parlamentari europei e a circa 952 nazionali, vi sono oltre 1.100 consiglieri regionali (con tendenza alla crescita), oltre 3.000 provinciali e circa 120.000 comunali (a questi si aggiungono consiglieri circoscrizionali e consiglieri delle comunità montane o isolate, senza contare consorzi, società a capitale pubblico o misto, istituzioni e quant'altro). Inoltre i governi regionali, provinciali e comunali (composti per la gran parte da componenti non consiglieri) impegnano circa altre 20.000 persone. Non c'è dubbio che c'è ampio spazio per una riduzione generalizzata che potrebbe essere determinata, intanto, in sede di revisione dell'ordinamento comunale e provinciale, in attesa di norme costituzionali che riguardino le Camere e gli organi regionali.

²⁴ V. Ignazi P., Bardi L. e Massari O. (2007). Il costo medio di un parlamentare italiano sembra sia doppio rispetto a quello del collega francese o anche tedesco.