

Biblioteca della Nuova Antologia



Presidenza del Consiglio dei Ministri
MINISTRO PER I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO E LE RIFORME ISTITUZIONALI
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

Per una nuova stagione delle riforme istituzionali

Atti del seminario di studi sulle riforme istituzionali
Firenze, Fondazione Spadolini Nuova Antologia
25 settembre 2006

a cura di
Dario Nardella

introduzione di
Vannino Chiti

Ministro

On. Vannino Chiti

Sottosegretari

On.le Giampaolo D'Andrea

On.le Paolo Naccarato

Capo di Gabinetto

Cons. Mario Torsello

Capo Dipartimento

Prof. Damiano Nocilla

Coordinatore dell'Ufficio

Dott. Massimo Santini

Capo Settore legislativo

Cons. Paolo Carpentieri

Consigliere Giuridico

Dott. Dario Nardella

Hanno collaborato alla segreteria scientifica del seminario:

Prof. Marcello Cecchetti

Prof. Marco Ruotolo

Prof. Omar Chessa

Prof. Giovanni Tarli Barbieri

Hanno collaborato alla segreteria organizzativa del seminario:

Dott. Gualtiero Catania

Dott.ssa Rita Ferrante

Dott.ssa Adriana Leo

INDICE

Nota di presentazione
Prof. Damiano Nocilla

Introduzione
On. Min. Vannino Chiti

I Sessione
Legge elettorale e sistema politico

Prof. Roberto D'Alimonte (*rapporto introduttivo*)

Prof. Cesare Pinelli

Prof. Augusto Barbera

Prof. Paolo Ridola

Prof. Nicolò Zanon

Prof. Leonardo Morlino

Prof. Stefano Passigli

II Sessione
Forma di Governo e organi di Garanzia

Prof. Enzo Cheli (*rapporto introduttivo*)

Prof. Lorenza Carlassare

Prof. Massimo Luciani

Prof. Valerio Onida

Prof. Enzo Balboni

Prof. Giuseppe De Vergottini

Prof. Marta Cartabia

Prof. Leopoldo Elia

Prof. Franco Bassanini

III Sessione

Titolo V della Costituzione: riforma e attuazione

Prof. Beniamino Caravita di Toritto (*rapporto introduttivo*)

Prof. Adele Anzon

Prof. Pier Francesco Lotito

Prof. Giandomenico Falcon

Prof. Antonio D'Atena

Nota di presentazione

Prof. Damiano Nocilla

Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali

L'esito del referendum sulla c.d. Grande Riforma della parte II della Costituzione, svoltosi il 25 e 26 giugno 2006, non ha interrotto – né questo era nelle intenzioni degli schieramenti, che si sono contrapposti nel corso della consultazione popolare – il dialogo sulle Riforme Istituzionali; ma ha dato alle forze politiche, al mondo della cultura e dell'informazione ed alle diverse componenti della società civile un rinnovato e più forte impulso per approfondire i temi del dibattito e per ricercare con metodi nuovi le strade più idonee a realizzare quelle modificazioni normative, che a suo tempo erano state auspiccate da quanti si erano pronunciati nel corso del referendum del 18 e 19 aprile 1993.

In questo quadro – rispondendo ad una precisa direttiva del Ministro Chiti – il Dipartimento per le riforme istituzionali ha abbandonato lo studio di ambiziose quanto improbabili grandi riforme ed ha ritenuto di avviare un dialogo con il mondo della cultura – quel variegato mondo, cioè, formato da studiosi del diritto costituzionale, da scienziati della politica e da quanti a vario titolo possono considerarsi esperti delle organizzazioni e delle dinamiche istituzionali – al fine di recepirne le suggestioni e le valutazioni in ordine alle riforme utili e possibili in un quadro di costruttiva dialettica tra tutte le forze politico-parlamentari.

Opportuna è venuta, pertanto, l'iniziativa del Ministro di convocare a Firenze, per il giorno 25 settembre 2006, presso la Fondazione "Giovanni Spadolini – Nuova Antologia", un gruppo di studiosi per una discussione a tutto campo, nella quale questi ultimi facessero sentire in piena libertà la propria voce su tre grandi temi: quello della forma di governo, quello del sistema elettorale e quello del rapporto tra Stato e Regioni. Si sarebbe trattato di una discussione caratterizzata, per un verso, dal fatto di non essere indirizzata a fini predeterminati o al raggiungimento di risultati immediati e, per altro verso dal fatto che in essa sia il Ministro (che si sarebbe limitato ad una mera introduzione dei lavori), che i suoi collaboratori si sarebbero limitati ad ascoltare, recependo quanto (meglio: tutto quanto) sarebbe emerso dal dibattito.

Il frutto di quella giornata di studio è contenuto in questo volume, che riproduce fedelmente lo svolgimento dialogico del dibattito e nel quale l'attento lettore troverà che il dialogo fra gli esperti ha fatto registrare convergenze (talora inattese, perché realizzatesi fra studiosi molto distanti per impostazione teorica ed ispirazione ideologica), ma anche divergenze non trascurabili. Ne risulta, quindi un volume che offre ampia materia di riflessione e ricchezza di spunti per il futuro dibattito politico.

Un ringraziamento non formale deve essere rivolto, innanzitutto, alla Fondazione "Giovanni Spadolini – Nuova Antologia", che ci ha ospitato nei suoi locali ove si respira l'aria di una "Italia vortuosa", che vuole riflettere sulla propria storia e sui propri destini, ed a tutti i collaboratori del Dipartimento, che hanno consentito nell'esercizio delle loro diverse funzioni lo svolgimento del Seminario e la realizzazione di questa pubblicazione.

Mi preme infine ringraziare il Consigliere del Ministro, Dott. Dario Nardella, il quale ha curato con passione il volume che oggi viene presentato al largo pubblico, accollandosi, non soltanto, l'ingrato compito di provvedere a tutti gli aspetti redazionali, ma ha svolto un ruolo attivo nella formulazione del programma del Seminario, nella individuazione dei suoi contenuti, nel coordinamento dell'attività di tutti i partecipanti, spesso suggerendo i temi per gli interventi da svolgere o formulando ai diversi esperti quesiti specifici che ne sollecitassero la riflessione.

Introduzione

On. Vannino Chiti

Ministro per i rapporti con il Parlamento e le Riforme istituzionali

Desidero anzitutto ringraziare tutti i relatori per aver accolto il nostro invito a partecipare ai lavori di questo seminario interno finalizzato all'approfondimento del tema delle riforme istituzionali ed in particolare ringrazio il Prof. Cosimo Ceccuti per la disponibilità e l'entusiasmo con cui ha accettato di accogliere tutti noi in questa bella biblioteca, sede della prestigiosa Fondazione Spadolini, Nuova Antologia, di cui è presidente. Questa giornata di studio nasce dall'esigenza del nostro dipartimento per le Riforme istituzionali di organizzare un primo appuntamento di confronto con una parte autorevole della comunità scientifica dei costituzionalisti e degli scienziati della politica italiani. Un confronto che personalmente desidererei fosse improntato anzitutto all'ascolto delle diverse valutazioni e idee che possono emergere nel dibattito costituzionalistico attorno alle principali questioni relativi alla nuova stagione di riforme istituzionali che si è, di fatto, aperta all'esito del *referendum* confermativo del 25 giugno scorso.

Il mio discorso intende, in modo schematico, porre all'attenzione alcuni scenari istituzionali entro i quali il Governo sarà chiamato a muoversi, al fianco del Parlamento, una volta concluso l'iter di approvazione della Legge Finanziaria. Non sottoporro soluzioni precostituite, quanto piuttosto alcuni aspetti problematici legati a precisi capitoli di riforme istituzionali, sia di rango costituzionale che da realizzare attraverso la legislazione ordinaria. Una premessa: l'Italia ha bisogno di concludere una transizione fin troppo lunga. Senza ripercorrere le fasi delle varie commissioni bicamerali per le riforme – da quella Bozzi fino all'ultima presieduta dall'On. D'Alema - è sufficiente qui dire che dall'inizio degli anni novanta, quando si è affermata anche in Italia una forma di bipolarismo e la concreta possibilità di una alternanza nel governo del paese, si sono avute modifiche che hanno

riguardato le istituzioni locali e le Regioni (stabilità dei governi con la elezione diretta di Sindaci e Presidenti di Provincia e di Regione, aumento di competenze; autonomia statutaria). Lo Stato centrale – sia il Governo che il Parlamento – sono rimasti invece sostanzialmente immutati.

D'altro canto enti locali e Regioni non hanno visto ancora accompagnarsi a nuove competenze una autonomia e responsabilità finanziaria. Questa complessa e contraddittoria situazione impedisce all'Italia di avere un sistema istituzionale ed una pubblica amministrazione moderni ed efficienti che assecondino e sostengano il cammino del Paese. Tutto ciò mentre il progredire della costruzione politica dell'Unione Europea – anche in questo caso non lineare e non privo di battute d'arresto come si è visto in occasione della ratifica della Costituzione – richiede e sollecita agli Stati membri profonde modifiche e rinnovamenti.

Come ho già avuto modo di osservare nel corso delle audizioni presso le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato nel mese di luglio, il Governo intende concorrere con il Parlamento alla definizione del percorso riformatore, con l'intento di sollecitare iniziative di innovazione e riforma dell'ordinamento istituzionale cooperando nella loro concreta attuazione e avendo l'accortezza di non sovrapporsi o, peggio, contrapporsi al lavoro che gli organi parlamentari si apprestano legittimamente a fare in questo campo, Né, al contrario, di "peccare" di assenza, indifferenza o scarso impegno.

Non vi è dubbio che occorra prendere le mosse da una valutazione sul risultato del *referendum* costituzionale relativo al progetto di revisione costituzionale approvato nella scorsa legislatura in Parlamento con il consenso della sola maggioranza di centro-destra e in un clima di forte contrapposizione tra gli schieramenti politici. L'esito del voto, caratterizzato da un'affluenza significativa e la nettezza del risultato favorevole al "NO", ci consegnano come primo elemento, una sostanziale condivisione da parte dell'opinione pubblica italiana della struttura portante della nostra Costituzione. Valutazione che, se vogliamo, può essere correlata al voto favorevole che il corpo elettorale aveva già espresso nel precedente *referendum* costituzionale del 2001 sulla riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione.

Sarebbe profondamente errato interpretare la vittoria dei "NO" come un'avversione, un rifiuto di ogni tentativo di riforma della Carta Costituzionale. Essa rappresenta semmai un segnale dell'esigenza di un diverso approccio al tema delle riforme istituzionali alla quale, a mio avviso, si può dare risposta con due principi di carattere metodologico: il coinvolgimento di schieramenti parlamentari ampi tali da abbracciare le minoranze parlamentari nel processo di riforma; l'intenzione di non proporre una nuova riforma complessiva della Costituzione, la cosiddetta "grande riforma" bensì modifiche omogenee relativamente a singoli capitoli (forma di governo, sistema delle garanzie, Titolo V ed altri, e sul piano della legislazione ordinaria). Non ci sfugge, naturalmente, che queste condizioni devono realizzarsi anzitutto in Parlamento, la cui iniziativa è centrale per la realizzazione delle più ampie convergenze politiche. In tal senso, il Presidente del Consiglio Romano Prodi mi ha affidato, all'avvio dell'attività del Governo, il compito di incontrare tutti i rappresentanti dei Gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione per manifestare loro questo impegno e recepire istanze e valutazioni circa i principali ambiti di riforma potenziale.

In qualità di Ministro per le riforme istituzionali, inoltre, ho cominciato ad impostare in questi primi mesi una serie di iniziative e occasioni di ascolto e confronto con le forze sociali, culturali ed economiche del Paese, che durerà fino agli inizi del prossimo anno. L'intento è quello di far vivere il dibattito sulle riforme anche al di fuori delle sedi istituzionali preposte, per mantenere viva l'attenzione dell'opinione pubblica su temi la cui indubbia rilevanza è

spesso celata dall'alto tasso di tecnicismo e dalle conseguenti difficoltà comunicative, da un processo decisionale che sembra infinito e per giunta senza approdi a conclusioni ampiamente condivise.

A seguito del confronto avuto con i Gruppi parlamentari ho potuto registrare la fattibilità di un dialogo concreto e costruttivo su alcuni temi precisi, che, anche per questo, sono attualmente all'attenzione del Governo come i primi possibili capitoli di un nuovo e più condiviso percorso riformatore.

In primo luogo, ho potuto osservare che da tutti gli schieramenti è considerata prioritaria la rivisitazione del Titolo V della Parte II della Costituzione, su cui, peraltro, è in corso una indagine conoscitiva delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato. Su questo tema occorre fare alcune precisazioni. Ferma restando l'intenzione di evitare scenari che possano tendere o ad una sorta di devoluzione competitiva quale quella avanzata nella riforma costituzionale del centro-destra, o, all'opposto, ad un ritorno al centralismo precedente alle riforme della seconda metà degli anni '90, è necessario a mio giudizio fare incontrare due diverse esigenze: quella di attuazione con legislazione ordinaria del dettato costituzionale vigente e quella di aggiornamento con modifiche costituzionali del dettato stesso. Non mi pare, questo, un punto marginale, visto che una valutazione completa, documentata e pienamente consapevole di una riforma costituzionale può avvenire solo dopo averne verificato gli effetti a seguito di una sua sostanziale attuazione e non semplicemente sulla carta.

Sappiamo bene, invece, che buona parte del Titolo V della Costituzione non ha ancora ricevuto attuazione, come nel caso del federalismo fiscale contemplato nell'articolo 119 della Costituzione; della commissione bicamerale per gli affari regionali, integrata nella composizione da rappresentanti di Regioni ed Enti locali, prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001; del regionalismo differenziato di cui all'articolo 116 della Costituzione; di alcuni rilevanti aspetti dell'articolo 118, in materia di assetto delle competenze amministrative, fino ad aspetti più circoscritti come, ad esempio, l'istituzione delle città metropolitane, introdotte dal testo unico sugli enti locali del 1992 e valorizzate con la modifica dell'articolo 114 della Costituzione, laddove il legislatore è intervenuto con un preciso intento di attuazione, ha prodotto risultati incerti e fragili, nonostante gli indirizzi chiarificatori (come nel caso della cosiddetta "legge La Loggia" e dei relativi decreti attuativi).

Ora, non vi è dubbio che su alcuni di questi aspetti si interverrà al più presto con leggi di attuazione. E' il caso dell'articolo 119 della Costituzione, a mio giudizio la priorità delle priorità, che si snoda anzitutto in due principali e difficili compiti:

1) quello della attribuzione delle risorse allo Stato ed alle Regioni, tenuto conto dello schema di riparto di competenze, delle modalità con cui tali risorse dovranno a loro volta essere ridistribuite agli Enti locali all'interno delle singole regioni, e della necessità di garantire un fondo di solidarietà e perequazione così da evitare che diversità di sviluppo a livello territoriale determinino disuguaglianze nelle prestazioni fondamentali ai cittadini (senza far venir meno una complessiva responsabilità dello Stato in materia fiscale);

2) quello di predisporre un piano di trasferimento degli apparati della pubblica amministrazione preposti all'assolvimento delle nuove funzioni, così da evitare incrementi di spesa e appesantimenti burocratici.

Lo stesso vale per la Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata dalla rappresentanza delle regioni e degli enti locali, rispetto alla quale vi è la necessità di una modifica del regolamento parlamentare. Si tratta di un organismo indispensabile che, da un

lato, mi pare metta a nudo la povertà dello strumentario giuridico del Titolo V preposto alla garanzia della cooperazione tra Stato e regioni, ma, dall'altro, prefigura al contempo una prima via d'uscita al problema. Ciò si accompagna ad un disegno di riforma del sistema delle conferenze stato-autonomie, come strumento di cooperazione – dunque da rafforzare – tra il governo nazionale e quelli regionali e locali.

Vi è poi un lavoro più complesso e articolato che ci impegna invece sull'assetto delle competenze legislative e sulla precisazione dei loro confini, oggetto, come noto, in questi anni di numerosi conflitti di attribuzione tra Stato e regioni di fronte alla Corte costituzionale. Tale lavoro – che darà vita a correzioni con legge costituzionale di parti del Titolo V - si intreccia con aspetti quali: l'ipotesi di reintrodurre una clausola di supremazia dello Stato centrale, secondo lo schema classico degli ordinamenti di tipo federale; il chiarimento della clausola di cedevolezza nel rapporto tra legislazione regionale e legislazione statale; le modalità di esercizio delle potestà regolamentari delle regioni. Accanto, residua la questione relativa all'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione il cui comma 3, in particolare, prefigura il meccanismo del regionalismo differenziato, mediante le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia delle regioni nelle materie di competenze concorrente e in alcune significative materie esclusive statali, come la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, dei beni culturali e dell'istruzione. Su questa norma si è ultimamente concentrata l'attenzione di alcune regioni del Nord, Lombardia, Veneto, Piemonte e, nella passata legislatura, della Toscana.

Un'eventuale attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, per la verità non facile, visto il complesso meccanismo con il quale si deve giungere all'emanazione di una legge dello Stato, può costituire uno degli ambiti di dialogo e confronto tra maggioranza e opposizione. Naturalmente deve essere definito un criterio di valutazione obiettiva delle "qualità" richieste alle Regioni per affrontare il tema di una assunzione di ulteriori competenze. Su due di essi almeno sarà facile convenire: il grado di cooperazione esistente con i propri enti locali; l'approvazione di un nuovo statuto Regionale, coerente con la riforma del Titolo V.

Si tenga presente da questo punto di vista che ben 6 Regioni su 15 (e cioè Lombardia, Veneto, Molise, Campania, Abruzzo, Basilicata), non si sono ancora dotate dei nuovi statuti, come sarebbe stato possibile e necessario a partire dal 1999.

Del pari, non va trascurata, sul fronte opposto, l'ostilità che alcune forze politiche della stessa maggioranza manifestano proprio verso l'ipotesi di attuazione della norma in questione, vista come un pericoloso grimaldello per scardinare l'unicità dell'ordinamento in nome della cancellazione del principio cooperativo e solidale dei rapporti tra i livelli istituzionali. Queste stesse forze, molte delle quali hanno perfino votato la riforma costituzionale del 2001, chiedono oggi una modifica costituzionale di quell'articolo proprio al fine di ridimensionare la prospettiva del regionalismo differenziato.

Questo riferimento mi è utile per porre una problematica di tipo generale, riassumibile in questa scelta: una volta messo mano all'attuazione del federalismo fiscale, la predisposizione di una serie di modifiche costituzionali al Titolo V per evitare ulteriori tensioni istituzionali non deve impedire un intervento in primo luogo con le fonti legislative ordinarie per attuare tutto quanto sia ancora attuabile e largamente condiviso di questo *corpus* di norme costituzionali. La copiosa giurisprudenza costituzionale di questi cinque anni è servita a ridurre gli spazi di incertezza. Essa permette di mantenere un equilibrio tra un nuovo intervento del legislatore costituzionale per affrontare problemi strutturali del Titolo V, la cui risoluzione non può avvenire semplicemente con le leggi di attuazione e l'esigenza di procedere subito su alcune attuazioni concrete.

I due obiettivi di modifica e di attuazione del dettato costituzionale del Titolo V, non sono tra loro in alternativa, in opposizione, ma devono essere posti in relazione sapendo che tutto ciò si intreccia con la messa a punto dell'ordinamento degli enti locali e con le relative questioni di riorganizzazione dei Comuni e delle Province, con l'istituzione delle città metropolitane e con la legge di Roma Capitale.

Questi sono altrettanti impegni, importanti e normali, all'attenzione ed all'iniziativa del Governo.

Gli altri due argomenti, tra di loro connessi, oggi all'attenzione dell'Esecutivo, riguardano la Forma di Governo, con riferimento particolare al Parlamento e al bicameralismo perfetto, e la legge elettorale. Quanto al primo aspetto, è pacifico che l'attuale maggioranza di centrosinistra, come riportato nel programma di legislatura, introduca tra i principali obiettivi quello di riformare il sistema parlamentare. Da molti anni è in corso un dibattito sulla sostituzione del bicameralismo perfetto con un modello più efficiente e più confacente al nuovo sistema delle autonomie, ma solo da poco mi pare si sia profilata l'ipotesi di un concreto superamento dell'attuale modello. Si tratta di disegnare un nuovo Parlamento in cui una delle due Camere sia luogo di effettiva rappresentanza delle autonomie territoriali e si occupi principalmente delle materie normative, legislative e finanziarie riguardanti il rapporto tra Stato centrale, regioni ed enti locali. In tal caso diviene preliminare capire in che termini una tale riforma interessi le funzioni e le competenze, sia rispetto al numero dei parlamentari – per il quale si dovrebbe prefigurare un sensibile ridimensionamento – sia rispetto alle modalità di elezione degli stessi. In proposito, mi pare utile un raffronto con il modello tedesco del *Bundesrat*, come noto recentemente sottoposto ad una corposa riforma costituzionale la cui portata meriterebbe una riflessione apposita.

Direttamente collegato a questi aspetti vi sono poi le questioni, che qui enuncio solo per titoli della predisposizione di uno Statuto delle opposizioni e del rafforzamento del sistema delle garanzie. Tale ultimo aspetto, peraltro, va di pari passo con l'esigenza di rafforzare le prerogative del Governo, al quale dovrà fare appunto da contraltare un Parlamento più efficiente, rappresentativo delle autonomie ed improntato su un reale equilibrio istituzionale interno. Si pone oggi come primaria anche l'esigenza di una modifica e un aggiornamento dei regolamenti parlamentari. E' evidente che su di essi vi è una piena e autonoma competenza di Camera e Senato. Ma è altrettanto doveroso per il Governo svolgere una forte opera di sensibilizzazione. Del resto recenti studi ad esempio sullo strumento della decretazione d'urgenza hanno fatto emergere il dato costante di quattro decreti legge al mese, dalla metà degli anni settanta ad oggi, pur nel succedersi delle stagioni politiche, delle coalizioni e dei governi. Tutto questo evidenzia il persistere di un fattore strutturale, che rimanda ad una modifica complessiva delle relazioni fra Governo e Parlamento. Riguardo al rafforzamento del Governo, la più ampia convergenza delle forze politiche di maggioranza e opposizione sembra potersi realizzare su alcuni aspetti, primo fra tutti l'introduzione del potere del Presidente del Consiglio di nominare e revocare i Ministri. Accanto, è da valutare l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, anch'esso di derivazione tedesca, anche se il suo adattamento al sistema italiano è tutt'ora oggetto di ampia discussione.

Il binomio *sistema parlamentare/rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio* richiama indirettamente il tema della riforma della legge elettorale, fin dall'inizio indicato dal Governo e dalla maggioranza parlamentare come uno degli obiettivi principali da perseguire in questa legislatura. L'annuncio in questi giorni di iniziative referendarie finalizzate all'abrogazione di parti dell'attuale legge elettorale impone un'accelerazione della riflessione su un argomento che inizialmente si riteneva potesse essere trattato in un arco di tempo più

ampio. Anche in questo caso, dal punto di vista metodologico, è auspicabile che su una riforma così delicata vi sia la più ampia convergenza delle forze politiche. In proposito, nel corso degli incontri con i Gruppi parlamentari, ho registrato una disponibilità in questo momento minoritaria a ripristinare un sistema elettorale di tipo maggioritario a collegio uninominale.

Ciò pone inevitabilmente in secondo piano la riflessione sulla possibile introduzione di un sistema maggioritario a doppio turno, da me preferito, in favore di un sistema misto con l'assegnazione di collegi in parte con il proporzionale e in parte con il maggioritario, allo scopo di garantire la stabilità degli schieramenti e la governabilità da parte della maggioranza, senza compromettere il sistema multipartitico del nostro Paese. Da qui il riferimento frequente, anche in questo caso, al modello tedesco. Si tratta però di chiarire alcuni aspetti interpretativi. Vi è infatti chi si richiama ad un tale modello per riferirsi ad un sistema misto, con l'introduzione di una soglia di sbarramento del cinque per cento e la dichiarazione delle alleanze e del candidato alla Presidenza del Consiglio prima delle elezioni. Altri preferiscono invece parlare di "modello tedesco" intendendo per esso un meccanismo con una soglia di sbarramento più bassa (il quattro per cento o addirittura inferiore) ed un premio di maggioranza. Non va però trascurato l'impatto di questa seconda opzione sull'istituto della sfiducia costruttiva: chi è favorevole all'introduzione del premio di maggioranza, intende la sfiducia costruttiva come un possibile strumento di cambio del Presidente del Consiglio da realizzarsi però solo all'interno dello schieramento che ha vinto le elezioni.

Voglio qui richiamare anche il problema dei sistemi elettorali regionali. In più occasioni ho criticato la tendenza ormai consolidata all'introduzione di sistemi elettorali assai differenti gli uni dagli altri, che, uniti all'estrema differenziazione territoriale, politica, culturale, economica delle varie regioni italiane, cancella anche un minimo impianto di regole omogenee e condivise. A mio avviso è infatti opportuno ripensare l'attuazione dell'articolo 122 della Costituzione senza intaccare l'autonomia regionale, ma disegnando alcuni principi generali chiari, validi per tutte le forme di governo regionali, entro i quali ciascuna regione potrà marcare determinate differenze.

Un'ultima riflessione riguarda le diverse ipotesi sui metodi da utilizzare per addivenire ad una eventuale riforma dell'attuale testo della Costituzione. Posto che la preoccupazione principale del Governo è legata più che alle formule, anzitutto alla costruzione del consenso politico e sociale sulle proposte di riforma costituzionale, mi pare che la procedura più efficace e concretamente applicabile sia ad oggi quella "ordinaria" dell'articolo 138 della Costituzione, l'unica peraltro che ha permesso di modificare la Costituzione da quando essa è nata. Il Governo vede dunque con favore una decisione del Parlamento di utilizzare l'articolo 138 della Costituzione, anche perché questo rende possibile la ricerca di intese e convergenze ampie, con un maggiore dinamismo e con la scomposizione dei vari interventi di modifica costituzionale sulla base di singoli capitoli omogenei.

Con riferimento a questo aspetto, un segnale evidente di garanzia delle minoranze si può ottenere con la decisione di modificare lo stesso articolo 138 della Costituzione ampliando le maggioranze necessarie alla revisione costituzionale. Si tratta, in particolare, di prevedere che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali siano adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e siano approvate a maggioranza di tre quinti (anziché assoluta) dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione e di prevedere un secondo *quorum* di tre quarti (anziché di due terzi) per evitare il ricorso al *referendum*. Dal confronto con i Gruppi parlamentari è scaturita una sostanziale disponibilità a tale modifica anche se non in via preliminare rispetto al resto delle

riforme. L'ipotesi più concreta, dunque, è quella di inserire la riforma dell'articolo 138 della Costituzione, a consuntivo degli accordi raggiunti già sulle altre riforme, come parte di essi.

È questo, nel suo insieme, il percorso e le sue varie tappe, che il Governo intende seguire, con pazienza ed anche con determinazione, nell'attuale legislatura.

I sessione

Legge elettorale e sistema politico

Prof. Roberto D'Alimonte

Rapporto introduttivo

1. Nella storia della Repubblica abbiamo sperimentato quattro diversi sistemi elettorali. Il primo è quello con cui si è votato a partire dal 1948 e fino al 1992. Era un sistema proporzionale approvato a larghissima maggioranza dai partiti della coalizione 'anti-fascista'. Il secondo è stato quello introdotto dalla coalizione di centro 'quadripartita' con la cosiddetta 'legge truffa' nel 1953. Era un sistema proporzionale con premio di maggioranza, utilizzato solo per le elezioni del 1953. Il terzo è la legge Mattarella del 1993 votata da quasi tutti i partiti dell'epoca. Era un sistema misto imperniato in prevalenza su collegi uninominali maggioritari con il quale si è votato nel 1994, nel 1996 e nel 2001. Il quarto è il sistema elettorale attuale approvato con i soli voti della Cdl nel Dicembre 2005: un sistema proporzionale con premio di maggioranza eventuale, molto simile a quello voluto da De Gasperi nel 1953.

Due sistemi elettorali sono stati introdotti a maggioranza, due sistemi sono stati il frutto di una larga convergenza tra le forze politiche. Con quale maggioranza si farà la prossima riforma elettorale? Dalla risposta dipende il contenuto della riforma. Infatti dato un certo metodo solo alcune opzioni sono possibili e non altre. Un esempio per tutti. Come si fa ad approvare una soglia di sbarramento del 5% con il sostegno di tutti i partiti oggi presenti in parlamento? La riforma elettorale è quindi in buona misura una funzione del metodo prescelto. Questo è vero per qualunque riforma ma in questo caso è ancora più vero per tre motivi: 1. la riforma elettorale produce effetti diretti su coloro che la devono approvare; 2. questi effetti sono nella maggior parte dei casi stimabili con buona approssimazione; 3. gli

attori in gioco sono razionali e sono motivati da una razionalità di breve periodo. Da questi assunti discende una conclusione certa: che più sono gli attori le cui preferenze devono essere contate minori sono le probabilità di una riforma radicale dello *status quo*. E' il 'principio di Pareto': i cambiamenti condivisi possono essere solo quelli che beneficiano uno o più attori in gioco senza danneggiare gli altri.

La Cdl ha introdotto una riforma radicalmente innovativa perché lo ha fatto a maggioranza. Quale sarà il 'metodo Prodi' ? Forse un criterio intermedio tra il principio di Pareto e quello di Berlusconi. Una riforma condivisa, ma forse non da tutti. La formula è per ora ragionevolmente ambigua perché non specifica quali attori vadano considerati e quali no , ma lascia intendere che la riforma non potrà tener conto solo delle preferenze dei partiti della attuale maggioranza ma dovrà incorporare anche le preferenze di partiti della opposizione. Questo da una parte complica il contesto decisionale, ma dall'altra potrebbe offrire delle opportunità. Per questo a nostro avviso la prospettiva di analisi empiricamente più utile è quella di chiedersi non quali siano le riforme ottimali ma quali siano quelle possibili e quindi valutare quali tra queste ultime possano produrre risultati sistemici migliori dello *status quo*.

E' questo l'approccio che ispira l'analisi che segue e la tesi che si intende argomentare a favore di una riforma incrementale che non è quella preferita da chi scrive (che è un convinto sostenitore del collegio uninominale maggioritario) ma è quella che sembra avere le maggiori possibilità di essere approvata e allo stesso tempo di migliorare la situazione esistente. Questa è dunque la tesi al centro di queste riflessioni. *Nelle condizioni politiche attuali e dato il metodo indicato da Prodi* una riforma elettorale incisiva è poco probabile. In particolare è molto difficile introdurre sistemi elettorali basati su collegi uninominali veri, siano essi a un turno, a due turni o il sistema elettorale del 1993. Inoltre è difficile e, dal punto di vista della conservazione del bipolarismo, rischioso introdurre il sistema elettorale tedesco. La sola strada forse percorribile è quella di modifiche più o meno limitate dell'attuale sistema elettorale conservandone l'impianto. Non è la soluzione ottimale, ma potrebbe essere una soluzione soddisfacente, e comunque la sola concretamente possibile ora.

2. Per orientarsi nei meandri delle possibili riforme elettorali il punto di partenza obbligato è l'analisi della trasformazione del sistema partitico italiano a partire dal 1993. Le nuove regole elettorali introdotte con la legge Mattarella hanno radicalmente modificato il rapporto tra i partiti e quello tra partiti ed elettori. La novità più rilevante è che si è passati da un modello di competizione elettorale basato sulla formazione di coalizioni post-elettorali senza alternanza ad un modello basato sulla formazione di coalizioni pre-elettorali con alternanza. Da un sistema che funzionava su un polo di centro si è passati ad un sistema che funziona su due poli. Questa ristrutturazione bipolare è avvenuta in tutti i livelli di governo, nazionale, regionale, provinciale e comunale . Essa è il frutto di due meccanismi, uno entrato 'per caso' nel sistema delle regole, l'altro scelto deliberatamente dalla classe politica.. Il primo è il collegio uninominale maggioritario, il secondo è il premio di maggioranza.

Il collegio uninominale maggioritario è l'elemento centrale della riforma elettorale del 1993.

La sua adozione non è il risultato di una libera scelta della classe politica ma la conseguenza inevitabile del referendum del 1993 con il quale gli elettori hanno approvato a larghissima maggioranza una serie di modifiche del sistema elettorale del Senato che lo trasformava da un sistema sostanzialmente proporzionale in un sistema sostanzialmente maggioritario con collegi uninominali. Il Parlamento ha preso atto della 'volontà popolare' e ha disegnato un nuovo sistema elettorale- la legge Mattarella – che nel suo impianto essenziale non si discostava dal risultato del referendum. In questo modo è stato reintrodotta nel nostro paese il collegio uninominale, utilizzato per l'ultima volta nel 1913 .

Ben diversa è la storia del premio di maggioranza. La classe politica italiana ha sempre avuto una predilezione per questo strumento elettorale. Nel 1923 ha fatto la sua prima apparizione con la legge Acerbo. E' stato reintrodotta con la cosiddetta ' legge-truffa' nel 1953 e subito cancellata. E' riapparso, a livello di comuni e province, con la legge Ciampi del 1993, modificata nel 1999. Questa legge rappresenta una svolta importante. L'impianto del sistema elettorale resta proporzionale. Ai partiti, soprattutto quelli coalizzati, viene garantita la rappresentanza in consiglio. Ma questo organo perde la centralità che aveva nel sistema precedente. Ora sono gli elettori a scegliere il sindaco ed è il sindaco a scegliere la giunta. Il sindaco resta responsabile di fronte al consiglio ma in caso di sfiducia si torna a votare. Le elezioni sono diventate decisive grazie alla garanzia di un premio di maggioranza alla lista collegata al candidato sindaco vincente, a parte una aporia della legge. Elezione diretta del sindaco e premio di maggioranza si sono dimostrati incentivi istituzionali molto efficaci nel favorire la formazione di coalizioni pre-elettorali e quindi una competizione elettorale sostanzialmente bipolare.

Queste sono le caratteristiche del riformismo istituzionale condiviso da tutta la classe politica italiana. E' un modello che si basa su uno scambio – un *trade-off* – tra rappresentanza e decisione. La proporzionale garantisce la sopravvivenza del multi-partitismo ma i partiti perdono peso nelle assemblee legislative a favore dell'esecutivo che viene rafforzato soprattutto attraverso l'elezione diretta del sindaco (e del presidente della provincia) e della sua maggioranza ma anche con una più favorevole ripartizione delle competenze tra i due organi. In questo modo si tende a garantire un certo livello di governabilità in un sistema partitico molto frammentato. E' un modello che ha dato migliori frutti al Nord e al Centro rispetto al Sud, cioè in quei contesti in cui la cultura politica locale ha assecondato il funzionamento delle nuove regole.

Nel 1995 lo stesso modello, con varianti, è stato introdotto a livello di regioni a statuto ordinario con la legge Tatarella ed è stato poi perfezionato nel 1999 con legge costituzionale. Anche in questo caso il sistema elettorale è misto ma l'impianto di fondo è proporzionale con soglie di accesso alla rappresentanza molto permissive soprattutto per i partiti coalizzati. Alla coalizione collegata al candidato alla presidenza che ottiene la maggioranza relativa dei voti viene assegnato un premio tale da garantire una maggioranza di seggi variabile tra il 55 % e il 60 %. Il presidente della regione è eletto direttamente ed è responsabile di fronte al consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia comporta automaticamente lo scioglimento del consiglio e nuove elezioni. Il presidente nomina la giunta e ha il potere di direzione politica dell'esecutivo. Rispetto al modello comunale e provinciale ci sono alcune differenze: l'elezione è a turno unico e non a due turni, il presidente è eletto con la formula *plurality*, l'80 % dei seggi viene assegnato con formula proporzionale (e non il 100%) mentre il 20 % fa parte del premio da assegnare alla coalizione collegata al candidato vincente, il premio di maggioranza non viene assegnato sottraendo alla coalizione perdente i seggi da attribuire alla coalizione vincente ma eventualmente allargando la composizione del consiglio regionale se il 20 % dei seggi di premio non sono sufficienti a garantire una maggioranza minima del 55 % o del 60 %.

Sono differenze significative ma non intaccano il modello. Infatti elezione diretta e premio di maggioranza assicurano da una parte la formazione di coalizioni pre-elettorali e quindi l'assetto bipolare della competizione politica e dall'altra la decisività delle elezioni perché il meccanismo del premio è tale da garantire sempre e comunque una maggioranza consiliare come risultato diretto del voto. E ciò avviene indipendentemente dal numero dei partiti in campo e dai loro accordi strategici.

Il consiglio regionale perde quella centralità politica che aveva nel sistema precedente mentre il ruolo del presidente e dell'organo esecutivo è rafforzato dal meccanismo della elezione diretta oltre che (ma in misura inferiore a quanto avviene nei comuni e nelle province) dal trasferimento all'esecutivo di poteri prima riservati al consiglio. D'altro canto grazie a norme permissive in materia di accesso alla rappresentanza (raccolta firme, formula elettorale, soglie), di finanziamento pubblico e di formazione dei gruppi consiliari i partiti, pur perdendo peso politico, mantengono i loro posti in consiglio e la loro visibilità nella arena elettorale.

Rispetto a questo modello la legge Mattarella è il caso deviante. Temporalmente essa si colloca tra la legge Ciaffi e quella Tatarella, essendo stata approvata ad Agosto 1993, qualche mese dopo la prima e due anni prima della seconda. Già questa collocazione è un chiaro segnale di devianza. Perché la classe politica italiana ha adottato un modello di riformismo istituzionale praticamente identico nel 1993 e nel 1995 per i livelli di governo sub-nazionali ma profondamente diverso a livello nazionale ?. La risposta a questa domanda sta nel contesto in cui è maturata la decisione. Come già ricordato sopra il referendum sulla vecchia legge elettorale del Senato ha fissato dei paletti che i legislatori del 1993 hanno dovuto rispettare. L'esito del referendum non consentiva di eliminare i collegi uninominali a favore del premio di maggioranza. E qui sta il primo elemento di devianza dal modello. Il premio asseconda la frammentazione, mentre il collegio fa a pugni con essa. Ma la devianza non finisce qui. La caratteristica del 'modello normale' sta nel fatto che l'introduzione di nuove regole maggioritarie è stata fatta insieme al mutamento della forma di governo. Elezione diretta con rafforzamento dell'esecutivo e premio di maggioranza sono le due componenti essenziali del modello del riformismo italiano a livello sub-nazionale. A livello nazionale la legge Mattarella non ha potuto introdurre né l'una né l'altra. La prima perché nell'estate del 1993 non c'era né il tempo né il consenso per una riforma costituzionale del genere. La seconda a causa dell'esito referendario che ha vincolato i legislatori a fare una riforma imperniata sul collegio uninominale maggioritario.

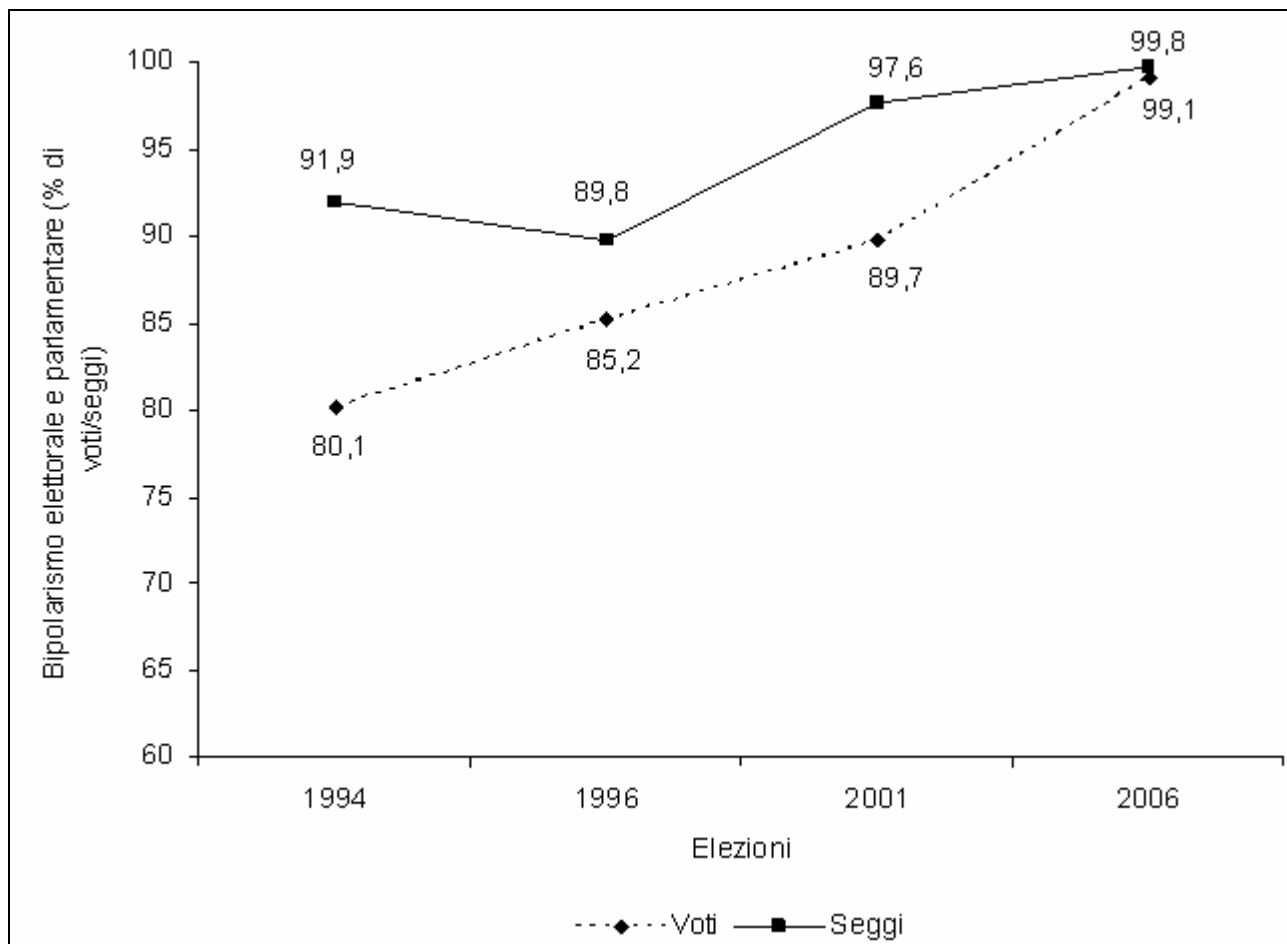
Detto ciò, occorre però immediatamente aggiungere che dal punto di vista del sistema elettorale la deviazione dal modello normale è solo parziale. Alla fine il modello del riformismo istituzionale italiano è uno e uno solo, con due varianti – quella nazionale e quella sub-nazionale- che per quanto importanti non possono farci parlare di modelli veramente diversi. Il collegio uninominale infatti ha funzionato in larga misura come elezione diretta e premio di maggioranza. Per massimizzare le probabilità di successo i partiti si sono messi sistematicamente d'accordo creando cartelli pre-elettorali fondati sulla spartizione *ex ante* dei collegi uninominali. A questi cartelli hanno partecipato anche piccoli e piccolissimi partiti che in questo modo hanno evitato la tagliola del maggioritario. Così anche a livello nazionale il sistema partitico è andato strutturandosi secondo un assetto bipolare ma frammentato. Ma rispetto al bipolarismo con premio di maggioranza il bipolarismo di collegio è più forte, come vedremo successivamente. Non è qui quindi la differenza tra le due varianti del modello.

La differenza cruciale tra la variante nazionale e quella sub-nazionale del modello del riformismo italiano non è tanto nel sistema elettorale quanto nel mancato adeguamento della forma di governo e in particolare nel mancato rafforzamento del capo dell'esecutivo. E' questo il tassello mancante. L'eccesso di frammentazione del sistema non trova qui il suo contrappeso in un capo dell'esecutivo forte. A livello nazionale lo scambio tra rappresentatività e decisione privilegia il primo termine ed è quindi più favorevole ai partiti che hanno conservato non solo posti in Parlamento ma anche un maggior potere di condizionamento rispetto a quanto avviene nelle arene legislative sub-nazionali dove devono

fare i conti con *leaders* dell'esecutivo eletti direttamente dagli elettori.. La riforma costituzionale tentata dalla commissione bicamerale D'Alema e quella fatta dal governo Berlusconi e bocciata dal referendum hanno affrontato il problema della riforma della istituzione-governo dandone soluzioni diverse ma entrambe tendenti al rafforzamento del potere esecutivo. Il loro fallimento ha lasciato la questione irrisolta.

3. Esiste ormai un largo consenso nel descrivere il sistema partitico italiano sia a livello nazionale che a livello sub-nazionale come un caso di bipolarismo frammentato. Difficile negare sia l'una che l'altra caratteristica. Come si vede nel grafico 1 la concentrazione dei voti e dei seggi sui primi due schieramenti è cresciuta costantemente e in maniera lineare a partire dalle elezioni del 1994 con la sola eccezione (in seggi) delle elezioni del 1996 in ragione del successo del terzo polo leghista. La riforma elettorale di Berlusconi non ha cambiato questo aspetto del funzionamento del sistema partitico. Anzi lo ha perfezionato. Alle ultime elezioni oltre il 99 % dei voti e dei seggi sono stati raccolti dai due poli. Un dato di gran lunga superiore a quello di qualunque altra democrazia europea, ivi incluso il paese bipolare per eccellenza, la Gran Bretagna. Questo è il risultato della progressiva inclusività delle due coalizioni pre-elettorali. Un fenomeno favorito, tra l'altro, dalla presenza di soglie di sbarramento significativamente diverse tra chi sta dentro una coalizione e chi sta fuori. Su questo piano quindi il modello italiano ha funzionato sia con il collegio uninominale che con il premio di maggioranza.

Grafico. 1. La concentrazione bipolare in voti e seggi (Camera 1994-2006)



L'altra faccia della medaglia è la frammentazione. E anche su questo aspetto i dati parlano chiaro. La tabella 1 mostra la posizione dell'Italia rispetto agli altri paesi europei occidentali utilizzando un indice di frammentazione molto noto- il NEFF- che tiene conto sia del numero dei partiti che della loro consistenza in seggi e in voti. Insieme al Belgio, paese spaccato da profonde fratture etnico-linguistiche, l'Italia è il paese più frammentato dell'Europa occidentale sia in termini di seggi che di voti.. Per le grandi democrazie europee (Gran Bretagna, Germania, Francia, Spagna) il valore dell'indice va dal 2,2 della Francia al 3,4 della Germania. In Italia siamo a più del doppio della Germania.. Il problema non sta solo nel numero dei partiti con seggi, comunque il più elevato in Europa occidentale, ma anche nel nanismo dei nostri partiti. Il più grande partito italiano- Fi- ha preso il 23,7 % dei voti alla Camera lo scorso Aprile . Il più piccolo, in voti, tra i grandi partiti delle maggiori democrazie europee- l'UMP francese - ha preso alle ultime elezioni legislative il 33,7 %. La somma dei due maggiori partiti in Spagna fa l' 80 % , in Germania il 70 %, in Francia il 58 %, in Gran Bretagna il 68 %. Da noi Fi e Ds fanno appena il 40 % dei voti. Ai tempi della Prima Repubblica DC e PCI avevano dal 60 % al 70 % dei voti. Poi è cominciata una inarrestabile destrutturazione del sistema partitico che ha cancellato un secolo di faticosa organizzazione della politica di massa nel nostro paese.

Tabella. 1

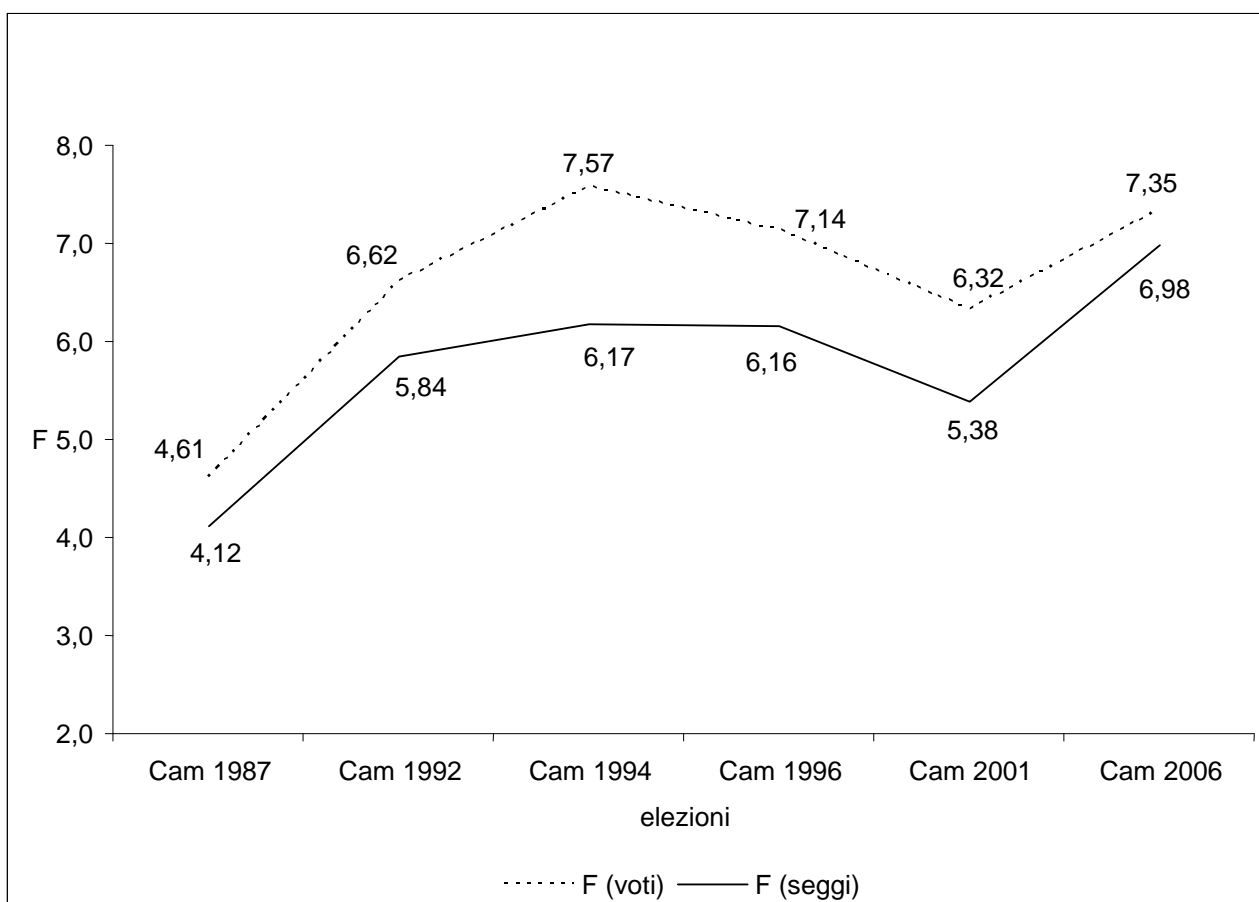
La frammentazione partitica in Europa Occidentale, seggi e voti, ultime elezioni camera bassa

Paesi	Anno ultime elezioni	Neff (seggi)	Neff (voti)
Italia	2006	7,0	7,4
Belgio	2003	7,0	8,9
Danimarca	2005	5,2	5,2
Svizzera	2003	5,0	5,5
Finlandia	2003	4,9	5,9
Paesi Bassi	2003	4,7	5,0
Norvegia	2005	4,6	5,1
Svezia	2006	4,2	4,7
Germania	2005	3,4	3,8
Irlanda	2002	3,4	3,9
Austria	2006	3,4	3,7
Gran Bretagna	2005	2,5	3,6
Spagna	2004	2,5	3,1
Portogallo	2005	2,5	3,3
Grecia	2004	2,2	2,7
Francia	2002	2,2	5,2

L'indice NEFF misura il livello di frammentazione tenendo conto sia del numero dei partiti che della loro consistenza in seggi o voti

Il grafico 2 mostra questo trend a partire dal 1987. L'indice è cresciuto sensibilmente tra il 1987 e il 1994. Poi ha cominciato a scendere tra il 1994 e le elezioni del 2001. Un chiaro segnale che le nuove regole maggioritarie introdotte con la legge Mattarella avevano cominciato a piegare la curva della frammentazione. Con la nuova legge elettorale la curva si è impennata di nuovo tornando ai livelli del 1994 e anzi superandoli in termini di seggi. Quello delle elezioni del 2006 è il valore più alto mai toccato da questo indice a partire dal 1946. Alle ultime elezioni ben 14 liste hanno ottenuto seggi alla Camera e 12 al Senato, ma a queste cifre devono essere aggiunte anche quelle liste che hanno ottenuto seggi collocando candidati propri in liste sicure di superare le soglie di sbarramento previste dalla nuova legge elettorale.

Grafico 2 La frammentazione elettorale e parlamentare (Camera, 1987-2006), indice NEFF



La frammentazione del sistema partitico italiano è un problema grave. La presenza di troppi partiti alimenta la disgregazione degli interessi, e quindi la frammentazione sociale, e mina la governabilità delle istituzioni. L'assetto bipolare del sistema partitico la può imbrigliare ma non può limitarne i danni. Anzi. Bipolarismo e frammentazione si autoalimentano in un circolo perverso in cui sempre più partiti si presentano sul mercato elettorale al solo scopo di negoziare la loro partecipazione in coalizioni sempre più inclusive.

Ma perchè tanta frammentazione ? Oggi non esistono nella società italiana linee di divisione tali da giustificare una simile frantumazione della rappresentanza politica. La spiegazione più convincente del fenomeno va cercata in due fattori: le divisioni interne al ceto politico e i meccanismi che ne favoriscono la riproduzione. Il primo di questi fattori tocca le vicende della politica italiana dell'ultimo secolo e in particolare le fasi della destrutturazione del sistema partitico della prima repubblica. In questa sede ci occupiamo brevemente del secondo. Ma i due fattori vanno analizzati insieme. L'attuale assetto della politica italiana è il risultato della interazione tra destrutturazione del vecchio sistema partitico e funzionamento delle nuove regole.

Tra le regole che alimentano la frammentazione oggi dobbiamo citare senza dubbio anche il nuovo sistema elettorale che non solo ha introdotto l'assegnazione del totale dei seggi con formula proporzionale ma ha anche drasticamente abbassato le soglie di sbarramento. Alla Camera si è passati dal 4 % al 2 % per i partiti coalizzati. Più o meno lo stesso è avvenuto al Senato. Ma, come abbiamo visto, un livello elevato di frammentazione era presente anche ai tempi della legge Mattarella. Le cause sono due. La prima è la destrutturazione del sistema partitico della prima repubblica che si è combinata con l'assenza di efficaci meccanismi

contro la proliferazione di partitini e di liste *ad personam* sia a livello di regole di voto che a livello di norme para-elettorali (finanziamento pubblico, *par condicio*, regolamenti parlamentari ecc.). La seconda è il peculiare adattamento alle nuove regole di voto maggioritarie da parte della classe politica italiana..

Quest'ultimo fattore, che nella letteratura sui sistemi elettorali è definito come 'coordinamento strategico', merita una spiegazione a sé perché è una caratteristica distintiva del caso italiano. Esso ha segnato profondamente l' *imprinting* delle nuove regole e continuerà ad influenzare in maniera determinante anche future riforme elettorali. Grazie a questa costellazione di fattori le divisioni interne al ceto politico invece di venire ricomposte si sono riprodotte e continuano anzi a moltiplicarsi.

Come si vede nel grafico 2 la legge Mattarella ha ridotto il livello di frammentazione del sistema partitico ma non tanto quanto ci si poteva aspettare dalla introduzione di un sistema elettorale prevalentemente basato su collegi uninominali maggioritari. La ragione non sta, come sostenuto da molti, nella presenza di una quota del 25 % di seggi assegnati con formula proporzionale. La frammentazione infatti non è passata di qui anche perché in questa arena c'era alla Camera una soglia del 4 % non facilmente aggirabile tant'è che nelle elezioni del 2001 solo cinque partiti hanno ottenuto seggi proporzionali alla Camera. Paradossalmente la frammentazione è passata dalla porta del maggioritario dove in teoria, data la presenza del collegio uninominale, non avrebbe dovuto passare. E' qui che i partiti piccoli hanno ottenuto seggi. Questo è il fenomeno da spiegare..

La spiegazione più convincente deve partire dal fatto che l'arena maggioritaria è stata 'proporzionalizzata' attraverso un meccanismo di accordi sistematici di spartizioni *ex ante* di collegi tra partiti alleati. Un sistema 'scientifico' di desistenze incrociate che non ha riscontro in nessun altro paese al mondo. Con la assegnazione di quote di collegi sicuri anche a piccoli e piccolissimi partiti la loro sopravvivenza è stata assicurata in barba al collegio uninominale. E così il livello di frammentazione del sistema partitico è rimasto elevato anche se in calo. Ma: perché i partiti più grandi del sistema hanno accettato di includere nelle coalizioni pre-elettorali i piccoli e di pagare per il loro sostegno un prezzo in termini di quote di collegi sicuri? E' con questa domanda che si passa dalla descrizione del fenomeno alla sua spiegazione. Due sono le possibili risposte a livello teorico.

La prima ha a che fare con il fatto che le elezioni politiche sono elezioni maggioritarie immerse in un ambiente proporzionale. Infatti tutte le altre consultazioni sono o interamente proporzionali, come le elezioni europee, oppure hanno una componente elevata di seggi assegnata con formula proporzionale e basse soglie di sbarramento, come nel caso delle elezioni regionali, provinciali e comunali. Questo vuol dire che la sopravvivenza dei piccoli partiti è garantita comunque in tutte le arene elettorali, a parte quella nazionale. Per questo essi possono ricattare i partiti più grandi minacciando rappresaglie nei livelli di governo sub-nazionali se non fossero inclusi nelle coalizioni pre-elettorali nazionali. In pratica secondo questa ipotesi esiste una interazione tra sistemi elettorali utilizzati in arene diverse per cui gli effetti di un dato sistema elettorale in una data arena sono in parte almeno influenzati dalla presenza di altri tipi di sistemi elettorali in altre arene. Se così fosse, e certamente in parte è così, per ridurre la frammentazione a livello nazionale bisognerebbe agire anche a livello sub-nazionale introducendo anche lì norme e meccanismi meno permissivi e quindi meno rappresentativi. D'altronde è possibile però sostenere anche una altra ipotesi sulla interazione tra sistemi elettorali e cioè che una riforma del sistema elettorale nazionale in senso restrittivo tenda a comprimere la frammentazione anche ai livelli sub-

nazionali, data la superiore rilevanza di questa arena, anche lasciando inalterate le regole di voto regionali, provinciali e comunali.

La seconda risposta alla domanda fatta sopra è più semplice e più immediata. I risultati delle tre elezioni tenute tra il 1994 e il 2001 hanno dimostrato chiaramente che la dimensione delle coalizioni è un fattore cruciale per vincere. Più ampie le coalizioni maggiori le probabilità di vittoria nei collegi uninominali. Stando così le cose anche piccoli e piccolissimi partiti hanno un valore marginale elevato che li rende alleati indispensabili. In questo caso il loro potere di ricatto è basato sulla minaccia di presentare propri candidati nei collegi in concorrenza con quelli dei partiti più grandi causandone la sconfitta.. Per evitare questo esito i partiti più grandi accettano di far entrare in coalizione anche i piccoli assicurandogli una quota di collegi sicuri. E' così che il sistema maggioritario è stato proporzionalizzato ai tempi della legge Mattarella..

Ma anche questa risposta, per quanto soddisfacente, non è completa se non si spiega perchè i piccoli partiti hanno conservato un potere di ricatto credibile in presenza di un meccanismo così negativo per loro quale era il collegio uninominale maggioritario. E' a questo punto della catena esplicativa che entrano in gioco gli elettori. I piccoli partiti italiani possono contare su un nocciolo duro di elettori fedeli disposti a votarli anche quando i loro candidati non hanno alcuna possibilità di successo, come accade nel caso di collegi uninominali maggioritari, o quando le loro liste non hanno speranza di superare le soglie di sbarramento. Naturalmente in questo tipo di comportamento può giocare un ruolo l'ignoranza del funzionamento effettivo delle regole di voto oppure la mancanza di informazioni precise sulle reali possibilità di successo di candidati e liste. In ogni caso qualunque siano le ragioni la presenza di questo tipo di elettori alimenta il potere di ricatto dei piccoli. E lo stesso accade se ipotizziamo che gli elettori siano motivati da criteri di razionalità strumentale differita. In questo caso un elettore può essere disposto a esprimere un voto 'sprecato' oggi per un piccolo partito o per una lista *ad personam* pur di mandare un messaggio politico tale da indurre i destinatari – i partiti più grandi del sistema che ne subiscono le conseguenze negative- a tenerne conto domani.

A questa interpretazione della natura frammentata del nostro sistema partitico va aggiunto un ultimo elemento rilevante. Nel medio periodo i piccoli partiti non potrebbero sopravvivere se i partiti più grandi fossero disposti a correre il rischio di perdere oggi rinunciando a fare coalizioni pre-elettorali sempre più inclusive pur di vincere domani da soli. Ma i partiti italiani non sono orientati al futuro né mostrano alcuna propensione al rischio. Non sono cioè disposti a fare a meno del sostegno dei piccoli nel breve periodo. Il futuro per loro è oggi. In questo comportamento gioca un ruolo la natura del nostro bipolarismo. Senza legittimazione reciproca tra i due poli, senza un terreno comune condiviso ogni elezione viene vissuta da entrambe le parti come se una eventuale sconfitta fosse un evento catastrofico per la sopravvivenza o la qualità della democrazia nel nostro Paese. In queste condizioni anche comportamenti razionali di breve periodo trovano una loro giustificazione

Ma accanto a questa spiegazione ce n'è un'altra che non va trascurata e cioè il nanismo dei partiti maggiori. Infatti se fosse diversa la loro consistenza, se avessero un consenso più ampio, forse cambierebbe il loro atteggiamento. Succede invece che, comportandosi come si comportano oggi, difficilmente possono sperare di crescere. E' un altro circolo vizioso della politica italiana. Quindi la conclusione sconsolante è che, dato un elevato livello di frammentazione, il fenomeno tende ad autoalimentarsi e anzi ad aggravarsi. Il collegio uninominale della vecchia legge elettorale costringendo i partiti a decidere su candidati comuni prima delle elezioni rappresentava in qualche misura un contrappeso al

multipartitismo estremo del sistema. Con la nuova legge questo contrappeso è venuto meno e la tenuta del sistema è affidata solo all'incentivo rappresentato dal premio di maggioranza che, pur non incidendo sulla frammentazione, tende almeno ad imbrigliarla dentro un assetto bipolare. E' sempre il modello da cui abbiamo preso le mosse. Ma non basta ad assicurare la governabilità del sistema.

4. La riforma elettorale di Berlusconi va collocata in questo contesto. Questa riforma è stata demonizzata dai suoi stessi promotori ma essa non rappresenta una discontinuità rispetto al riformismo istituzionale che abbiamo descritto sopra. Anzi. Il suo elemento decisivo è la sostituzione del collegio uninominale con il premio di maggioranza. Questo mutamento cancella l' 'anomalia' della legge Mattarella che con i suoi collegi rappresentava il caso deviante. Con questa riforma il sistema elettorale nazionale si allinea ai sistemi elettorali subnazionali . Sparisce il collegio ma restano le coalizioni pre-elettorali e resta quella specie di elezione diretta del premier rappresentata dalla indicazione del capo della coalizione. Nella sostanza il bipolarismo non viene meno e la componente maggioritaria del sistema (Senato a parte) viene anzi rafforzata. Il sistema elettorale di Berlusconi è più maggioritario del sistema elettorale di Mattarella. Per questo è fuorviante parlare di ritorno al proporzionale. Allo stesso tempo è anche un sistema più rappresentativo nel senso che offre maggiori opportunità ai piccoli partiti e maggiori incentivi alla proliferazione di liste *ad personam*. In sostanza con la riforma Berlusconi si completa la ristrutturazione bipolare della competizione e si aumenta la frammentazione del sistema partitico. E proprio per questo motivo pesa ancor più nell'equilibrio complessivo del sistema politico la mancata riforma della istituzione-governo. In parole povere la nuova legge elettorale, pur collocandosi all'interno del modello del riformismo italiano, ha squilibrato ulteriormente il rapporto tra decisione e rappresentanza favorendo quest' ultima ai danni della prima.

L'attuale bipolarismo è più debole del precedente. Anche se è vero che collegio uninominale e premio di maggioranza producono entrambi un assetto competitivo bipolare il bipolarismo di collegio è più solido del bipolarismo fondato sul premio. Per cominciare oggi non ci sono più candidati e simboli comuni. Ognuno rappresenta se stesso e il suo partito. Con il vecchio sistema i candidati della coalizione erano eletti da tutti i partiti della coalizione e rappresentavano tutta la coalizione . Senza collegio uninominale spariscono i candidati di coalizione e restano solo le liste di partito, e per di più senza voto di preferenza. Certo, il collegio uninominale era una camicia di forza. Costringeva a complicate spartizioni di collegi alla vigilia delle elezioni. Costringeva gli elettori di un partito a votare i candidati dell'altro. Soprattutto costringeva a stare insieme, volenti o nolenti. Riduceva l'autonomia di tutti i partiti, grandi e piccoli, ma allo stesso tempo imponeva una disciplina di coalizione. Senza far parte di una coalizione anche i partiti più grandi avrebbero dovuto accontentarsi di concorrere all'assegnazione di un misero 25% di seggi proporzionali. Ma proprio questa necessità di stare insieme, e di sottolineare le ragioni dell'unità a scapito delle divisioni partigiane, rafforzava il vincolo coalizionale e quindi l'assetto bipolare del sistema partitico. Alla lunga, e i sistemi elettorali hanno bisogno di tempo per dispiegare tutti i loro effetti, per questa strada si sarebbe arrivati alla semplificazione del quadro politico. A furia di presentare candidati comuni in cerca di voti comuni anche i partiti sarebbero diventati più simili e l'eterogeneità delle coalizioni si sarebbe attenuata dando luogo ad un bipolarismo meno frammentato e più coeso. Ora, senza l'incentivo rappresentato dal collegio , la creazione di nuovi partiti, come il partito democratico o il partito popolare, è molto più difficile.

La nuova legge elettorale cambia anche il rapporto tra maggioranza e opposizione. Il collegio uninominale ha un effetto neutro rispetto alle prospettive di successo dell'una o dell'altra coalizione. Che alla fine si vinca o si perda, per avere seggi uninominali bisogna comunque far parte di una coalizione. Con il premio di maggioranza non è così. In questo caso la prospettiva di perdere indebolisce ancor più il vincolo di coalizione e aumenta ulteriormente il potere di ricatto dei partiti "ribelli". Infatti, visto che perdendo non si incassa il premio e non si va al governo, tanto vale star fuori e fare una campagna elettorale per conto proprio tenendosi le mani libere per il dopo. Da questo punto di vista un sistema proporzionale a premio di maggioranza funziona, per i presunti perdenti, né più né meno come un sistema proporzionale puro. Quindi, il bipolarismo fondato sul premio di maggioranza funziona per la coalizione vincente ma molto meno per quella perdente. È un bipolarismo asimmetrico che attenua la distinzione, diventata sempre più netta tra il 1994 e il 2001, tra maggioranza di governo e opposizione offrendo ai partiti di minoranza molta più libertà di azione di prima. Difficilmente l'Udc potrebbe agire come sta facendo ora se non fosse cambiata la legge elettorale. E lo stesso forse in futuro si potrà dire della Lega.

Ma il difetto sistemico più grave della nuova legge elettorale è quello di non avere affrontato il problema della frammentazione del sistema ed anzi di averlo aggravato. Rispetto a questo problema la Cdl ha dimostrato la stessa insensibilità, o la stessa mancanza di coraggio, dei suoi avversari pur essendo una coalizione che aveva meno da perdere da una riforma in senso restrittivo dei meccanismi della rappresentanza visto che è meno frammentata dell'Unione. E questo dimostra ancora una volta la sostanziale convergenza della classe politica italiana, di destra e di sinistra, su un modello di riformismo più interessato a cercare la governabilità in un mix fatto di rafforzamento del potere esecutivo e di ingabbiamento dei partiti dentro coalizioni pre-elettorali, piuttosto che in una riforma efficace di tutti i meccanismi della rappresentanza che semplifichi il sistema partitico.

Anzi, come già detto, la nuova legge elettorale aggrava sia il problema della frammentazione che quello della eterogeneità delle coalizioni. La soglia di sbarramento del 2% alla Camera è troppo bassa. Per di più è stato previsto il ripescaggio per il miglior partito di ogni coalizione che non arrivi al 2%. E comunque, questa soglia non scoraggia le coalizioni a presentare molte liste, poiché anche i pochi voti ottenuti da quelle ben al di sotto del 2% sono utili per aggiudicarsi il premio. E questo rappresenta un incentivo micidiale alla proliferazione di liste di tutti i tipi. Ancor più dopo l'esito delle ultime elezioni che ha visto l'Unione prevalere per poche migliaia di voti. Dunque, le coalizioni continueranno ad essere molto ampie. Né più né meno di prima. Con la differenza, negativa rispetto al passato, che saranno meno coese.

Con il 100% dei seggi assegnati proporzionalmente aumenta la competizione tra i partiti dentro le coalizioni e quindi il tasso di litigiosità. La tendenza a sottolineare gli elementi di diversità, anziché quelli di unità, è maggiore per motivi di visibilità e di marketing elettorale. In aggiunta, il potere di ricatto dei piccoli partiti è aumentato, non diminuito. Con il nuovo sistema qualunque partito sopra la soglia di sbarramento può permettersi di stare fuori da una coalizione, o solo minacciare di farlo, perché in ogni caso la sua sopravvivenza parlamentare è garantita. È vero che questo potere di ricatto dei piccoli partiti esisteva anche con il vecchio sistema. Ed è vero che i piccoli partiti prendevano proprio nei collegi i loro seggi e non nella arena proporzionale. Ma è altrettanto vero che era un potere di ricatto comunque limitato. La minaccia di non far parte di una coalizione era un'arma a doppio taglio. Se fossero rimasti fuori avrebbero fatto danni agli altri ma sarebbero spariti. Ora non è più così. L'assegnazione di tutti i seggi con formula proporzionale garantisce che ogni partito sopra-soglia abbia

comunque una rappresentanza parlamentare quasi pari al suo peso elettorale anche correndo da solo. Questo rafforza i piccoli, non li indebolisce, come i fautori della riforma hanno sostenuto. Quindi continueremo ad avere le stesse coalizioni “acchiappatutto” di prima, altrettanto frammentate ed eterogenee, e senza quel forte vincolo coalizionale rappresentato dal collegio uninominale. In sintesi, coalizioni più deboli e partiti più forti. Non propriamente un viatico al rafforzamento della governabilità del sistema.

Ma una minaccia ancora più grave alla governabilità è rappresentata dalla legge elettorale per il Senato. Questa è un vero pasticcio. Il problema di fondo è l’assegnazione del premio di maggioranza a livello regionale e non a livello nazionale. Come noto, il premio è tale da assicurare alla coalizione con più voti nella regione un minimo del 55% dei seggi. Esclusi per vari motivi Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige e Molise, i premi in palio sono 17. La combinazione di questi 17 premi regionali configura una sorta di lotteria che può generare quattro esiti negativi. Il primo è che si produca a livello nazionale una maggioranza inferiore al 55%, anzi poco sopra al 50%, dei seggi totali e quindi talmente risicata da compromettere stabilità e efficienza del governo. Ed è quanto si è verificato con le ultime elezioni. Il secondo è un corollario del precedente. È possibile infatti che il rapporto di forza tra Cdl e Unione sia tale per cui l’esistenza stessa di una maggioranza dipenda dal voto dei 6 senatori eletti dagli italiani all’estero. Ed anche questo esito si è già verificato. Il terzo esito è che il Senato esprima una maggioranza diversa da quella della Camera. Questo esito era possibile anche con il vecchio sistema elettorale, ma diventa adesso più probabile a causa dell’incertezza legata alla distribuzione dei 17 premi regionali. Questo esito non si è verificato lo scorso Aprile solo grazie al risultato della circoscrizione estero. Il quarto esito è che ad una maggioranza di voti non corrisponda una maggioranza di seggi. Anche questo esito si è verificato non tenendo conto della circoscrizione estero. Infatti nelle circoscrizioni italiane la Cdl ha avuto più voti dell’Unione ma meno seggi.

Da ultimo, non si può trascurare un altro aspetto molto rilevante di questa riforma: il rapporto tra elettori ed eletti. I collegi uninominali previsti dalla legge Mattarella avevano cominciato ad incentivare il radicamento territoriale dei candidati. Sia nei collegi con un vincitore sicuro, sia in quelli competitivi, era nell’interesse di tutti i candidati cercare un rapporto diretto con gli elettori. E per quanto riguarda in particolare gli eletti il legame con la propria *constituency* si manteneva anche nel periodo post-elettorale, influenzandone concretamente l’azione politica. Il nuovo sistema elettorale ha invece introdotto due elementi molto negativi.

Il primo sono le candidature plurime, la possibilità cioè che ci si possa candidare in tutte le circoscrizioni. In questo modo gli elettori che votano in una certa circoscrizione per una data lista non hanno alcuna certezza che il candidato o i candidati di quella lista li rappresenteranno in Parlamento. Solo dopo il voto quando i candidati pluri eletti avranno esercitato l’opzione si saprà quali candidati rappresentano quali circoscrizioni. Tra l’altro questo meccanismo può essere utilizzato come strumento per regolare i conti tra correnti di partito come è successo all’interno dell’Udc nelle ultime elezioni.

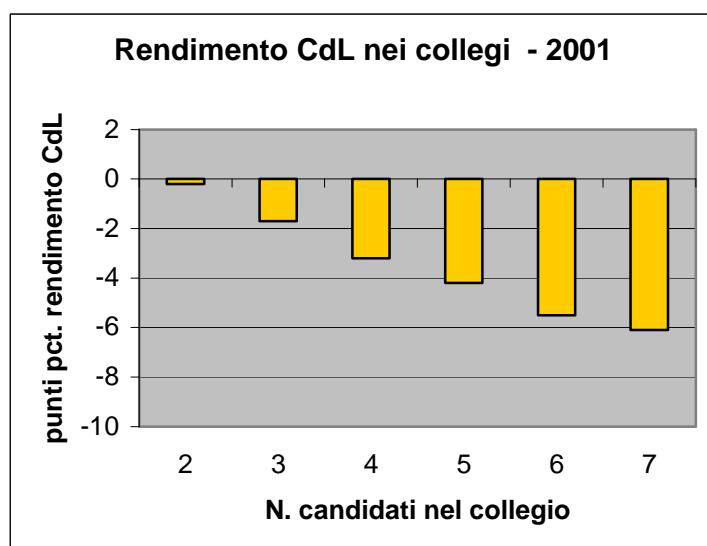
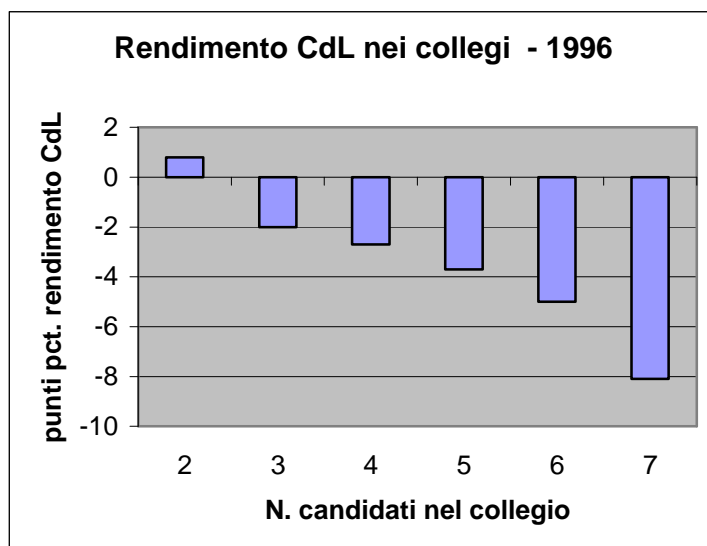
A questo elemento negativo se ne aggiunge un secondo, e cioè le liste bloccate. Gli elettori non possono più scegliere i candidati che preferiscono. Senza voto di preferenza quello che conta è la posizione nella lista. E questa non è decisa dagli elettori ma dalle segreterie di partito. Il risultato è che i candidati non fanno più campagna elettorale nel territorio, ma solo dentro i rispettivi partiti. Le loro qualità personali e la loro capacità di mobilitare gli elettori non contano affatto. Una volta stabilito quale sarà la loro posizione nella lista tutto il resto diventa irrilevante. Se sono in cima alla lista verranno comunque eletti, se invece sono in

fondo non hanno alcuna possibilità di vincere. In un caso o nell'altro non hanno alcun incentivo a far campagna elettorale. Il voto di preferenza avrebbe potuto rimediare a questo problema, ma ne avrebbe creati altri. Il collegio invece risolve alla radice il dilemma tra voto di preferenza e lista bloccata. Per questo, e per altri motivi, rappresentava e continua a rappresentare la soluzione più equilibrata in questa fase evolutiva della democrazia italiana .

5. Il collegio uninominale dava fastidio a tutti. Esso faceva a pugni con la frammentazione del sistema partitico. Ma il vero motivo della sua cancellazione e quindi della riforma elettorale sta nel fatto che, pur dando fastidio a tutti, tendeva a danneggiare in particolare la Cdl perché male si adatta alla natura del suo elettorato. Per questo è stato Berlusconi *in primis* a volerne l'abolizione trovando il consenso entusiasta di Casini che in questo modo ha riconquistato quella autonomia politica che il collegio non gli consentiva.

I risultati elettorali del 1996 e del 2001 dimostrano bene questo punto. In entrambe le competizioni elettorali la Cdl ha ottenuto molti più voti nella parte proporzionale rispetto a quella maggioritaria. In particolare i suoi candidati di collegio hanno ottenuto in media circa 3.6 punti percentuali di voti in meno rispetto alle liste collegate. Il fenomeno è descritto dal grafico 3 in cui si vede come la differenza tra i voti ai candidati della Cdl e i voti alle sue liste sia sempre negativa e aumenti progressivamente con il crescere del numero dei candidati presenti nei collegi. Il significato di questa correlazione è chiaro. La Cdl fa fatica a sommare le sue componenti partitiche, a causa della sua scarsa coesione a livello di massa. Una quota rilevante dei suoi elettori non è fedele e se ha l'occasione tende a defezionare verso candidati minori. Tra l'altro questa è anche la spiegazione più attendibile del perché la Cdl ha sempre ottenuto un risultato elettorale migliore alla Camera rispetto al Senato. Al Senato si votava solo nei collegi e il numero dei candidati per collegio era quasi il doppio della Camera. Quindi le opportunità di defezionare offerte agli elettori della Cdl erano molto maggiori. Eliminati i collegi con la nuova legge elettorale, la Cdl è tornata ad essere più competitiva al Senato come si è visto alle ultime elezioni.

Grafico 3.. La differenza in punti percentuali tra voti ai candidati della Cdl e voti alle liste collegate (rendimento coalizionale) a seconda del numero dei candidati nel collegio , Camera 1996 e 2004.



Questi sono i motivi per cui il collegio uninominale è stato abolito e per cui difficilmente verrà ripristinato. Ma esistono solidissimi motivi per dire che meglio sarebbe per il Paese se fosse reintrodotta. Ho già argomentato che un bipolarismo di collegio è più stabile di un bipolarismo fondato sul premio di maggioranza. E' anche un bipolarismo dinamico perché il collegio contiene incentivi forti alla trasformazione dei partiti cosa che il premio non ha. Il collegio contrasta la frammentazione e la comprime, il premio la congela. Anzi per come è strutturato nel sistema elettorale attuale tende addirittura a favorirla. Il collegio è una talpa che scava nella identità dei partiti e incentiva la semplificazione del quadro politico. Nel medio periodo i candidati comuni avrebbero incoraggiato questa tendenza.. Il sistema non sarebbe diventato bipartitico ma la frammentazione sarebbe certamente diminuita. Il bipolarismo fondato sul premio tende invece ad essere statico perché congela l'assetto partitico esistente.

Ma come si fa a reintrodurre oggi il collegio uninominale maggioritario ? Data l'opposizione dei piccoli partiti , la condizione necessaria per la sua approvazione è l'accordo tra i quattro grandi partiti del sistema: Ds, Margherita, Fi e An. Insieme fanno il 70 % dei seggi . Sarebbero legittimati ad approvare una legge che serve a gettare le basi della

ricomposizione della rappresentanza politica in questo paese. Ma è un accordo difficile per non dire impossibile, date le attuali condizioni. *In primis* perché metterebbe in discussione la sopravvivenza dell'attuale governo. Alle prime avvisaglie di un accordo del genere i piccoli partiti dell'Unione uscirebbero dalla maggioranza. Quindi questo accordo richiede un alto livello di fiducia reciproca tra i contraenti in quanto sia gli uni che gli altri metterebbero in crisi rapporti consolidati con alleati storici per fare una riforma con gli avversari. Non mi pare che esistono oggi le condizioni di fiducia e di legittimazione reciproca che rendono possibile uno sviluppo del genere.

Ma anche se questo problema fosse risolvibile resterebbero comunque in piedi le ragioni che hanno spinto Berlusconi a cambiare il vecchio sistema elettorale e cioè lo svantaggio competitivo della Cdl nei collegi uninominali. Per quali ragioni Berlusconi dovrebbe fare marcia indietro? In cambio di un governo tecnico o in cambio di un governo di larghe intese che porti il paese al voto in un breve lasso di tempo? In realtà, se si aprisse un dialogo tra i poli, si potrebbero utilizzare due argomenti. Il primo è che la reintroduzione del collegio uninominale maggioritario servirebbe a ricompattare la Cdl mettendo fine ai tentativi dell'Udc di differenziarsi dagli altri *partners*. Ma qui sorge un problema: conviene a Prodi, Ds e Margherita alienarsi l'Udc in questo momento? Ha senso fare un accordo contro l'Udc per riportarla nel grembo di Berlusconi?

Il secondo è che in fondo la vera ragione dello svantaggio competitivo di cui soffre la Cdl nei collegi non è tanto il collegio in sé ma la presenza di una pluralità di candidature nei collegi. Sono queste a incentivare le defezioni degli elettori della Cdl. Basterebbe quindi inserire nella legge elettorale norme più restrittive in materia di candidature per ridurre sensibilmente il problema. E questo sarebbe un vantaggio non solo per la Cdl ma per il sistema nel suo complesso. Ma sono sufficienti questi argomenti perché la Cdl torni sui suoi passi dopo aver fatto tanto per liberarsi dei collegi? Ne dubitiamo.

Posto che l'accordo per il ritorno al collegio si faccia quale sarebbe il sistema elettorale migliore? Le alternative sono sostanzialmente due: il doppio turno o il turno singolo (con o senza una quota proporzionale). Una parte della classe politica e molti studiosi sostengono a spada tratta i meriti del doppio turno. Da un punto di vista teorico non c'è dubbio che esso sia la soluzione migliore. Ma nel contesto italiano di oggi il doppio turno solleva due questioni di carattere pratico. La prima è che una riforma del genere ha meno probabilità di essere approvata sia del turno singolo all'inglese che di un ritorno puro e semplice alla legge Mattarella. Non solo i piccoli partiti di entrambi gli schieramenti vi si opporrebbero ma sia Fi che An difficilmente possono accettare un sistema che considerano penalizzante a causa della minore capacità di mobilitazione dei loro elettorati nel passaggio dal primo al secondo turno.

La seconda questione riguarda i suoi effetti sul sistema partitico. Secondo i suoi sostenitori il doppio turno ridurrebbe non solo il numero dei partiti ma anche il peso dei partiti radicali di entrambi gli schieramenti. Ma questo non è affatto scontato. E' molto probabile invece che anche con il doppio turno si farebbero le coalizioni pre-elettorali già al primo turno sulla base della spartizione dei collegi, come avveniva con la legge Mattarella. Infatti i piccoli partiti non accetterebbero di considerare il primo turno come una sorta di primaria di coalizione che li vedrebbe sempre perdenti. Pretenderebbero comunque di negoziare il loro ingresso nelle coalizioni in cambio di una certa quota di collegi sicuri. E i partiti più grandi accetterebbero lo scambio pur di assicurarsi il loro appoggio per le stesse ragioni che guidavano i loro comportamenti ai tempi della Mattarella, e che abbiamo già analizzato sopra. Quindi il sistema funzionerebbe in moltissimi collegi come se fosse ad un turno solo.

Per dimostrare il punto basta fare un po' di conti. Oggi alla Camera ci sono 120 deputati appartenenti ai piccoli partiti dell'Unione. Nessuno di questi deputati può passare al secondo turno in una competizione in cui sono presenti anche candidati dei Ds e della Margherita. Stando così le cose, è credibile immaginare una situazione in cui tutti i partiti dell'Unione (o della Cdl) presentano propri candidati al primo turno e poi – contati i voti- i candidati più votati si ritirano per far posto a candidati meno votati solo perché quei collegi sono stati assegnati ai piccoli partiti della coalizione ? Un accordo del genere non è sostenibile. Per questo il doppio turno in tanti collegi funzionerebbe come un turno solo. Gli accordi di desistenza verrebbero già fatti al primo turno . Il sistema funzionerebbe come un vero sistema a doppio turno solo in quei collegi in cui, dopo aver accontentato le richieste dei piccoli, la competizione tra i candidati dei Ds e quelli della Margherita fosse veramente tanto incerta da giustificare l'uso del primo turno come una sorta di primaria.

L'obiezione a questo scenario è che esistono diverse varianti di doppio turno a seconda del numero dei candidati ammessi al secondo turno o della soglia di voti necessaria per il passaggio. Ma molto difficilmente queste varianti possono eliminare gli incentivi a fare accordi di desistenza elettorale *ex ante*. Questi incentivi sono legati all'avversione al rischio dei partiti maggiori e al potere di ricatto di quelli minori. L'una e l'altro hanno il loro fondamento nel comportamento degli elettori, nei meccanismi permissivi dei sistemi elettorali sub-nazionali e sovra-nazionale e in tutte le norme para-elettorali (soprattutto quelle sul finanziamento pubblico ma non solo). Né il problema può essere risolto abbinando al doppio turno il diritto di tribuna perché il problema è troppo grosso. Il numero di deputati e senatori appartenenti a piccoli partiti senza speranza di successo al secondo turno è troppo elevato nelle attuali condizioni di frammentazione del sistema.

Nella sostanza perché il doppio turno possa produrre gli effetti virtuosi ad esso generalmente associati occorre che ci siano grandi partiti capaci di rischiare e quindi indisponibili ad accordi di desistenza con i piccoli. Ma questo, almeno fino ad oggi, non è il caso italiano. Come già detto, la regola da noi si chiama coordinamento strategico. Per questo motivo turno singolo o doppio turno non farebbe una grande differenza . La vera differenza la fa, ma nel medio periodo, il collegio uninominale.

6. La verità è che pochi tra i riformatori elettorali pensano seriamente che il collegio uninominale possa essere resuscitato. Per molti la vera alternativa all'attuale sistema elettorale non è il doppio turno o il ritorno alla legge Mattarella ma è il sistema tedesco o meglio una qualche versione italianizzata dello stesso. Questo è quello che pensano anche parecchi sostenitori del doppio turno per i quali il sistema tedesco rappresenta una specie di *second best*.

Il sistema tedesco ha sempre esercitato un fascino discreto sulla nostra classe politica. Non è difficile spiegare perché. E' un sistema senza premio di maggioranza che produce esiti assolutamente proporzionali. Ciascun partito si presenta da solo e ottiene i seggi che gli spettano sulla base dei suoi consensi. La metà dei candidati viene eletta in collegi uninominali e quindi assicura in qualche misura un collegamento tra elettori, candidati ed eletti. La soglia del 5 % per ottenere seggi limita la frammentazione. Sulla carta sembra essere un sistema ottimale ma la sua applicazione in Italia non può prescindere dalla risposta a queste tre domande.

La prima è sulla soglia del 5 % . E' credibile che possa essere approvata ? La cosa è tanto poco plausibile che non merita nemmeno discuterne. Dove si trovano in questo Parlamento i

voti per una norma che ridurrebbe il nostro sistema politico a 6 partiti, tra i quali non ci sarebbe nemmeno la Lega ?

Seconda domanda: è un sistema approvabile anche con una soglia drasticamente ridotta ? Qui contano le preferenze degli attori quanto alla abolizione del premio di maggioranza. Dentro l'Unione la situazione non è chiara. Non così dentro la Cdl. In questo schieramento ci sono due partiti le cui preferenze su questa questione sono nette e agli antipodi: Udc e An.. L'Udc vede nel sistema tedesco un ulteriore passo avanti, dopo la riforma berlusconiana, verso il recupero di una totale autonomia politica. Senza premio di maggioranza cadrebbe l'ultimo vincolo istituzionale che la lega alla Cdl. L'abolizione del premio invece troverebbe ora la ferma opposizione di An che nella presenza del premio (o del collegio) vede la sua assicurazione contro tentativi neo-centristi che la potrebbero emarginare. Davanti a questa proposta da che parte si schiererebbero Lega e FI ? Dubito che seguirebbero l'Udc. E allora cosa fa l'Unione ? Cerca di approvarla con i voti dell'Udc ammesso che riesca a trovare un accordo al suo interno ?

Ma la questione veramente importante dal nostro punto di vista è la terza. Quali effetti sistemici produrrebbe l'introduzione del sistema tedesco in Italia ? Con questo sistema si farebbero ancora coalizioni prima delle elezioni o si tornerebbe ad una politica di coalizioni post-elettorali con il corollario di possibili soluzioni di governo neo-centriste ? In parole povere possono coesistere bipolarismo e sistema proporzionale senza premio di maggioranza ? Sia all'interno della classe politica che a livello di esperti esiste una corrente di pensiero a sostegno della tesi della coesistenza. Secondo questa tesi la divisione dell'elettorato italiano in due campi sarebbe ormai un dato di fatto della politica italiana, un dato ben radicato nella cultura politica del paese sia a livello di massa che a livello di élites. Io non lo credo affatto.

Perché proporzionale senza premio e bipolarismo possano coesistere stabilmente una condizione minima necessaria è che ci siano due grandi partiti a destra e a sinistra. Da noi non solo ci sono troppi partiti per rendere credibile una simile ipotesi ma i nostri sono anche partiti nani, come abbiamo già sottolineato. I primi due partiti italiani hanno poco più del 40 % dei voti. In Germania Spd e Cdu-Csu- per quanto indeboliti- hanno raccolto quasi il 70 % dei voti nelle ultime elezioni. Eppure anche lì il bipolarismo è saltato. Questo vuol dire che nemmeno la presenza di due grandi partiti, pur essendo una condizione necessaria, è una condizione sufficiente. Certo, c'è la Spagna a indicare il contrario ma lì il Partito socialista ha raccolto oltre il 40 % dei voti, vale a dire più o meno la stessa percentuale che in Italia hanno Ds e Fi messi insieme. E in aggiunta il sistema elettorale pur essendo proporzionale è strutturato su circoscrizioni piccole che limitano la rappresentanza dei piccoli partiti a favore dei grandi. E come si fa in Italia ad approvare circoscrizioni di dimensioni spagnole, senza recupero dei resti a livello nazionale, in un Parlamento dove i piccoli tengono sotto scacco i meno piccoli ?

7. L'analisi sviluppata nelle pagine precedenti ha disegnato un quadro senza dubbio desolante. Il sistema è impigliato in una serie di circoli viziosi e di veti reciproci che è assai difficile sciogliere. Ci vorrebbe uno *shock* dall'esterno. Per ora non se ne vedono le condizioni. Ma non è un'opzione nemmeno lasciare le cose come stanno. C'è un referendum che incombe e soprattutto c'è un sistema elettorale che non può essere riutilizzato così come è. E allora merita chiedersi: è possibile fare oggi una riforma elettorale che sia migliore di quella di Berlusconi ? Forse si può, ma ad una condizione: partire dal sistema elettorale attuale. Che piaccia o no, date le preferenze degli attori in gioco, lo spazio per una riforma è

molto stretto indipendentemente dal metodo adottato. Sono sei le modifiche necessarie e urgenti.

1) Il premio di maggioranza al Senato va assegnato a livello nazionale e non a livello regionale.

2) Contemporaneamente va riformata la Costituzione per dare il voto al Senato anche ai giovani tra i 18 e i 24 anni. Solo con queste due modifiche si può ridurre drasticamente il rischio che le elezioni producano maggioranze diverse nelle due camere. Oggi l'esito delle elezioni al Senato, e quindi la sopravvivenza del bipolarismo, dipende da una lotteria di 17 premi regionali e dal comportamento di circa 4 milioni di elettori che per ragioni assolutamente anacronistiche votano in una camera e non nell'altra.

3) I voti degli elettori della Valle d'Aosta vanno inclusi nel computo per l'assegnazione del premio di maggioranza alla Camera. La norma attuale viola la Costituzione introducendo una ingiustificata differenziazione che non tocca, per esempio, gli elettori del Trentino Alto Adige. Cosa sarebbe successo se alle ultime elezioni, nelle 26 circoscrizioni in cui si calcola il premio, avesse vinto la Cdl con uno scarto di 25.000 voti quando in Valle d'Aosta i partiti vicini all'Unione hanno avuto più voti di quelli vicini alla Cdl?

4) Vanno abolite le norme che consentono ai candidati di presentarsi in tutte le circoscrizioni della Camera o del Senato. Si tratta di norme scandalose che non trovano riscontro in nessuna altra grande democrazia. Alle ultime elezioni decine di candidati sono stati eletti in più di una circoscrizione e hanno optato dopo le elezioni per una di esse. In pratica la composizione definitiva del Parlamento non è stata decisa dagli elettori nel momento elettorale ma dopo, a seguito di decisioni prese dai singoli candidati e dalle oligarchie di partito. Ha ragione chi sostiene che tra la presenza di liste bloccate e la possibilità di candidature plurime il nostro Parlamento non sia eletto, bensì 'nominato'. Un rapporto corretto tra elettori ed eletti richiede che ogni candidato si possa presentare in una unica circoscrizione. Solo così gli elettori avrebbero la certezza che il loro voto per una data lista potrebbe tradursi nella eventuale elezione di uno dei candidati di quella lista. Tutto al più si potrebbe prevedere la possibilità di candidature plurime solo per i capi delle coalizioni in modo da dare loro e alla coalizione che rappresentano una maggiore visibilità nazionale.

5) I voti delle liste sotto la soglia non vanno conteggiati ai fini della assegnazione del premio di maggioranza né alla Camera né al Senato. Il meccanismo attuale costituisce un incentivo micidiale alla proliferazione di liste di ogni tipo al solo scopo di raccogliere qualche decina di migliaia di voti da portare in dote all'una o all'altra coalizione. E' certo che l'esito delle ultime elezioni, dove 25.000 voti alla Camera hanno fatto la differenza, incoraggerà ancor più questa tendenza deleteria. Si tratta di una riforma difficile in un Parlamento con tante liste sotto la soglia del 2% alla Camera o appena sopra. Il rischio per l'Unione è più alto che per la Cdl. Ma si tratta di una riforma che va tentata. Sarebbe un primo timido passo verso il contenimento di una frammentazione ingiustificata. La soglia del 2% rappresenta già un incentivo- per quanto modesto- all'accorpamento, e lo stesso vale per le soglie del Senato. Con questa soglia i piccoli partiti veri rischiano di portare voti alla coalizione ma di non prendere seggi. Per loro quindi l'incentivo ad aggregarsi c'è già. La norma da abolire beneficia soprattutto liste *ad personam* e liste fittizie che pur sapendo di restare sotto la soglia, e quindi di non poter ottenere seggi, hanno interesse a raccogliere voti con cui trattare posti garantiti nelle liste maggiori. Certo, non è così che si potrà ridurre veramente la eccessiva frammentazione del nostro sistema partitico, ma almeno si mette un freno alle sue degenerazioni peggiori.

6) L'assenza del voto di preferenza è uno dei nodi cruciali della legge Berlusconi. Sulla questione è legittimo avere opinioni diverse. C'è chi sostiene – a ragione- che introdurre le preferenze all'interno di questo sistema elettorale contribuisca all'ulteriore indebolimento dei partiti favorendone le divisioni interne e incentivando la corruzione. C'è chi dice – a ragione- che senza voto di preferenza tutto viene deciso da oligarchie di partito senza alcuna vera partecipazione degli elettori alla scelta dei loro rappresentanti. Per dirimere la questione le strade percorribili sono due. La prima è quella di aumentare significativamente il numero delle circoscrizioni elettorali e quindi diminuire la loro dimensione mantenendo le liste bloccate. La logica è: più circoscrizioni, meno candidati per circoscrizione, campagne elettorali più delimitate e meno costose, più visibilità dei candidati, maggiore vicinanza agli elettori. Tra l'altro in piccole circoscrizioni sarebbe anche più facile introdurre le primarie per la selezione dei candidati. Ma se proprio si volesse reintrodurre il voto di preferenza sarebbe certamente meno dirompente farlo in piccole circoscrizioni rispetto alle attuali dove mediamente si eleggono alla Camera 24 candidati e al Senato 16, con punte di 44 deputati in Puglia e di 47 senatori in Lombardia.

La seconda strada è quella di importare *dentro l'attuale sistema* una componente del sistema elettorale tedesco, e cioè la divisione dei seggi da assegnare tra liste circoscrizionali e collegi uninominali. In questo caso il 50 % dei deputati e senatori verrebbe eletto in base a liste di partito e il 50 % in collegi uninominali, con il premio di maggioranza calcolato dentro la quota proporzionale. Anche così, come in Germania, l'esito finale sarebbe sostanzialmente proporzionale perché (a parte l'effetto-premio) sarebbero i voti proporzionali a decidere a quanti seggi ciascun partito avrebbe diritto. In questo modo però una metà dei candidati sarebbe frutto della scelta diretta degli elettori e l'altra metà sarebbe decisa dai partiti. Rispetto al sistema tedesco resterebbero una soglia certamente più bassa del 5 % e un premio di maggioranza che in Germania non c'è. Come già detto, né la soglia si può diminuire né il premio si può eliminare senza rischi per il bipolarismo. Perciò non si può parlare di sistema tedesco. Ma anche questo, pur nella sua complessità, sarebbe un sistema migliore dell'attuale. Che sia però approvabile è tutto da verificare.

Questo è il menu delle possibili riforme elettorali oggi, *date le condizioni politiche esistenti*. Altre riforme, certamente migliori di queste, sono state proposte in passato e verranno riproposte in futuro ma temo che appartengano per ora al libro dei sogni o a futuri scenari ora non prevedibili. Solo il collegio uninominale maggioritario potrebbe sostituire il premio di maggioranza conservando il bipolarismo e anzi migliorandolo. Per questo meglio sarebbe stato mantenere la legge Mattarella con i suoi collegi e i suoi difetti. Magari perfezionando i primi ed eliminando i secondi. Il Paese ne avrebbe avuto col tempo maggiori benefici. La spinta alla ricomposizione della rappresentanza politica sarebbe stata più forte (vedi Partito democratico e dintorni).

Ma sono discorsi inutili. Quella del collegio uninominale maggioritario è stata una breve stagione della politica italiana che difficilmente tornerà in tempi brevi. Oggi dobbiamo fare i conti con un sistema elettorale che va comunque riformato per dare al Paese un pò più governabilità, un pò meno frammentazione e più partecipazione. In assenza di riforma il rischio è che le prossime elezioni siano ancora una lotteria, come lo sono state le ultime, e che il Parlamento non sia scelto dagli elettori ma nominato dai partiti. Per una riforma più radicale- sia essa il sistema tedesco con una soglia del 5 % e divieto di accorpamento, il maggioritario di collegio a uno o due turni o una proporzionale con piccole circoscrizioni e senza recupero dei resti a livello nazionale- occorre attendere che si crei un diverso quadro politico. Alla fine il nocciolo della crisi italiana è proprio qui: il cambiamento, quello vero,

può essere solo il frutto di scelte politiche coraggiose, e per ciò rischiose. I meccanismi istituzionali per quanto ben pensati non possono sostituire la politica.

1. La l.n. 270 del 2005 ha ripristinato il sistema proporzionale, accompagnandolo con un premio per la lista o la coalizione di liste che abbiano riportato la maggioranza relativa dei voti, e con sbarramenti differenziati per l'accesso alla rappresentanza parlamentare.

E' un sistema senza precedenti o paragoni in altre democrazie. Differisce da sistemi proporzionali variamente corretti perché il premio di maggioranza si sovrappone in modo assai più pesante alla "giustizia dei numeri". D'altra parte, a differenza dei sistemi maggioritari, dove ogni seggio è assegnato in ciascun collegio alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti, il sistema è proporzionale tranne che per il premio, assegnato alla lista o alla coalizione di liste che abbia ottenuto la maggioranza dei voti a livello nazionale alla Camera e regionale al Senato. L'arbitrarietà del premio è molto maggiore della distorsione della rappresentatività delle opinioni che col maggioritario si verifica collegio per collegio, e che diventa tollerabile a livello nazionale proprio perché frutto della volontà degli elettori.

Il sistema si basa insomma su una correzione molto rozza del proporzionale, e nello stesso tempo è più distorsivo di qualsiasi sistema maggioritario. Né si può accostare ai sistemi per il rinnovo dei nostri Consigli provinciali, comunali e regionali, che al di là delle loro differenze prevedono il doppio turno, e assegnano il premio alle liste collegate a quella del candidato risultato eletto, rispettivamente, Presidente di Provincia, Sindaco e Presidente di Regione.

La legge ha ricevuto critiche definitive di politologi e giuristi di ogni orientamento, che riassumo di seguito.

1) Al Senato, il premio di maggioranza è del tutto aleatorio. Previsto per rispettare la regola costituzionale che vuole il Senato eletto "su base regionale" (ma si potrebbe discutere sulla necessità che anche il premio, oltre al disegno dei collegi, debba obbedire a tale regola), il premio, proprio perché calcolato Regione per Regione, non è calcolabile preventivamente in sede nazionale, e dunque incongruo rispetto a una competizione elettorale come quella del Senato della Repubblica. E' insomma un premio che rinnega se stesso. Una legge che prevede uno strumento del tutto inadeguato o insensato per raggiungere un obiettivo indicato dalla stessa legge è palesemente irragionevole e incostituzionale, anche se nel nostro sistema è molto difficile che una questione di legittimità di disposizioni relative al sistema elettorale in senso stretto arrivi alla Corte costituzionale.

2) La differente disciplina del premio al Senato e alla Camera può avere una conseguenza disastrosa sul funzionamento delle istituzioni: l'attribuzione del premio (se quello del Senato si può considerare tale) a maggioranze di colore politico opposto alla Camera e al Senato. Sarebbe la conseguenza dell'applicazione di una legge vigente, e quindi pienamente legittima. Ma poiché nel nostro ordinamento le funzioni della Camera e del Senato (comprese le funzioni legislative e di indirizzo politico) sono equiparate, le volontà delle due Camere si elidrebbero a vicenda, e la legislatura si dovrebbe subito interrompere con uno scioglimento. Il rischio di maggioranze difformi, evitato per un soffio con i risultati elettorali del 9 e 10 aprile, avrebbe creato ulteriori complicazioni politiche per l'elezione del nuovo Capo dello Stato, e conseguenti gravi complicazioni giuridiche per lo scioglimento delle stesse Camere.

3) La legge vigente prevede ben sei soglie di sbarramento, differenziate tra l'uno e l'altro ramo del Parlamento, a seconda della propensione dei singoli partiti a coalizzarsi e della loro consistenza elettorale. L'obiettivo di scongiurare la frammentazione è perseguito con strumenti che violano il principio costituzionale di eguaglianza (non delle liste cui si applica la soglia rispetto a quelle cui non si applica, ma fra le liste cui la soglia si applica).

4) La legge non offre nessuna garanzia che i partiti coalizzati alle elezioni per ottenere il premio di maggioranza restino insieme in corso di legislatura. Non vale obiettare che, a questo fine, si possono modificare i congegni della forma di governo in via di revisione costituzionale. Come vedremo più avanti, sistemi elettorali diversi da quello in vigore possono assicurare maggiore stabilità alle coalizioni parlamentari in corso di legislatura; e lo strumento impiegato (sistema elettorale e congegni istituzionali) non è affatto indifferente.

5) La legge costituzionale n. 1 del 2003 ha aggiunto al testo dell'art. 51, 1° comma, Cost. ("Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge") la proposizione "A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". In proposito la Corte costituzionale ha ritenuto "doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni" (sent.n. 49/2003). Ma nella legge elettorale del 2005 non c'è traccia di questa azione promozionale.

6) La riforma elettorale ha reintrodotta lo scrutinio di lista col meccanismo delle liste bloccate, eliminando i collegi uninominali. La differenza fra la legge in vigore dal 1993 e quella vigente non consiste nella modalità di designazione dei candidati alle elezioni, designati in tutti e due i casi da partiti politici. Consiste, invece, nel fatto che il collegio uninominale rende molto più visibile all'elettore la personalità del candidato di quanto non possa fare la lista bloccata. Non a caso, la campagna elettorale del 2006 si è caratterizzata per una forte spersonalizzazione della competizione: in moltissimi casi, la collocazione nella lista corrispondeva a una vittoria o a una sconfitta certa del candidato. Il fatto che "già si sapesse" chi avrebbe vinto ha depresso il significato democratico della competizione. D'altra parte il meccanismo delle preferenze suggerito da qualche nostalgico del centrodestra, invece di incoraggiare la personalizzazione della competizione, riprodurrebbe le cordate fra candidati che tutti ricordiamo, espressione di correnti di partito. Occorre invece ripristinare il collegio uninominale, innestandolo in un nuovo disegno riformatore.

7) Da quando Berlusconi e altri esponenti del centrodestra hanno dichiarato di averlo voluto solo per vincere le elezioni, questo sistema elettorale deve ufficialmente considerarsi uno strumento di parte.

2. La necessità di una riforma elettorale va peraltro argomentata in una scacchiera più vasta. Le modifiche della forma di governo, da attuarsi o meno con revisione costituzionale, e i processi di aggregazione partitica e le modalità di designazione delle candidature alle cariche elettive che si sono affacciate negli ultimi anni.

Quando si riformano i sistemi elettorali, si affrontano problemi distinti da quelli delle riforme delle istituzioni. Le riforme elettorali strutturano il sistema di trasformazione di voti in seggi: con esse si può sperare di conformare almeno in parte il sistema politico, di incidere su numero, dimensione e disposizione nello schieramento degli attori politici che si presentano

nella competizione elettorale. Le modifiche della forma di governo scontano numero, dimensione e dislocazione delle forze politiche, e regolando diversamente i rapporti tra istituzioni (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica) incidono sui comportamenti costituzionali dei rispettivi titolari. Riforme elettorali e della forma di governo possono combinarsi fino a raggiungere complessivamente un effetto utile, purché non si confondano i rispettivi oggetti.

Nella passata legislatura, le proposte di riforma delle istituzioni erano partite dal presupposto che una riforma elettorale fosse politicamente impraticabile e/o pericolosa, e hanno così finito col caricare la riforma delle istituzioni di aspettative che andavano riferite almeno in parte alla riforma elettorale, affrontando a valle, cioè con accorgimenti istituzionali, tutto il problema della scarsa coesione delle maggioranze e dei rischi di cambiamenti di collocazione parlamentare in corso di legislatura. Peraltro, a parte la scorrettezza metodologica dell'impostazione, il timore di toccare la legge elettorale scontava la certezza che essa non sarebbe stata modificata dalla sola maggioranza: presupposto rivelatosi errato.

Occorre altresì ricordare che il referendum costituzionale del giugno scorso ha eliminato, in termini di legittimazione politica se non anche in termini di legittimità costituzionale, l'ipotesi di una forma di governo come quella contemplata dalla legge di revisione della Seconda Parte della Costituzione respinta dal corpo elettorale, che assegnava fra l'altro al Primo Ministro l'effettivo potere di scioglimento della Camera.

Ora le questioni della riforma elettorale e della forma di governo si ripresentano nuovamente insieme, e si può quindi tornare a distinguere gli effetti attesi dall'una e dall'altra. Si può partire dalla necessità di rendere più coesi gli schieramenti con una riforma del sistema elettorale, in modo da riservare al riassetto istituzionale il compito suo proprio, che è quello di canalizzare i comportamenti costituzionali delle istituzioni politiche entro argini predeterminati.

3. Sotto il profilo sistemico, mi pare che la soluzione più seria consista nel doppio turno di collegio, accompagnato dalla destinazione di una piccola quota di seggi per partiti che non intendano coalizzarsi con nessuno dei due schieramenti maggiori ("diritto di tribuna", secondo quanto a suo tempo proposto per la Francia da Georges Vedel). Un disegno di legge governativo, discusso in Parlamento ma non approvato nella XIII Legislatura (d.d.l. AS nn. 3811) aveva aggiunto anche un piccolo premio di maggioranza. Il progetto aveva previsto per il rinnovo della Camera l'assegnazione di una quota del 90% di seggi ai candidati che avessero ottenuto il 50% più uno dei voti in altrettanti collegi uninominali, salvo il ricorso al doppio turno nel caso in cui tale percentuale non fosse stata raggiunta da nessun candidato. Il restante 10 % di seggi veniva assegnato: a candidati che non intendessero presentarsi nei collegi uninominali in ragione di 23 seggi, a garanzia della rappresentatività della Camera; alla coalizione vincitrice in ragione di 23 seggi, a garanzia della stabilità di governo; ai migliori perdenti nei collegi uninominali per la parte residua. Per il rinnovo del Senato un disegno di legge governativo presentato contestualmente (d.d.l. AS 3812) prevedeva l'introduzione del doppio turno, ferma restando la disciplina per l'attribuzione degli ulteriori seggi, e l'eliminazione dello scorporo.

Il doppio turno di collegio avrebbe il vantaggio di spostare la scelta dei partiti per uno dei due schieramenti in competizione dalla fase della presentazione delle liste per il turno elettorale unico all'intervallo fra il primo e il secondo turno. La scelta sarebbe operata di fronte agli elettori, compresi coloro che quel partito abbiano votato al primo turno. Sarebbe più trasparente e nello stesso tempo più impegnativa, col risultato di rendere

corrispondentemente più onerosa, di fronte all'elettorato, l'eventuale decisione di cambiare schieramento in corso di legislatura. D'altra parte, i partiti che sentissero di dover solo rappresentare certe opinioni in Parlamento senza impegnarsi in un'azione di governo (o di opposizione destinata potenzialmente a sostituirlo) potrebbero farlo, concorrendo fra loro per l'assegnazione dei seggi riservati al "diritto di tribuna".

Un sistema del genere convoglierebbe preventivamente la scelta dei partiti in un doppio binario: l'adesione a uno schieramento potenzialmente maggioritario o la pura rappresentanza. In questo caso, un'eventuale decisione di cambiare schieramento in corso di legislatura sarebbe scoraggiata grazie al maggior effetto selettivo di un sistema a doppio turno di collegio, nonché, come si è detto, grazie al timore di esporsi all'accusa di tradimento da parte degli elettori che avevano votato per quel partito al primo turno e che avevano condiviso l'apparentamento dello stesso partito ad un certo schieramento al secondo turno.

Il dibattito sulla nuova legge elettorale si iscrive peraltro anche nella prospettiva di sostituire il più possibile grandi partiti agli attuali cartelli elettorali, che è esigenza vitale per la democrazia italiana prima che per un bipolarismo astrattamente inteso. Il doppio turno di collegio può meglio di altri sistemi convogliare le identità politiche in aggregati più ampi ma anche fra loro ben distinguibili. Ciò dipende dalla scansione in due turni della consultazione elettorale e dagli effetti che produce sul comportamento degli elettori. Mentre al primo turno l'elettore vota per la lista del partito in cui si riconosce maggiormente, comportandosi come in un sistema proporzionale puro, al secondo turno, dove le opzioni di voto si riducono di solito a due, l'elettore tende a votare per la lista meno lontana dai suoi orientamenti politici. Inoltre la scansione in due turni costringe i partiti ad accordarsi fra loro, tramite confluenze nella medesima lista o desistenze, all'indomani del primo turno. L'argomento che il doppio turno suscita così un "mercato" dei partiti minori che "si vendono al miglior offerente" è inconsistente. Quando l'assetto è multipartitico e il sistema è maggioritario, o proporzionale con premio di maggioranza, gli accordi interpartitici sono inevitabili. La differenza consiste solo nel fatto che solo in un sistema a doppio turno si svolgono fra un turno e l'altro sulla base dei risultati ottenuti da ciascun partito e non di quelli presunti, dunque in modo necessariamente più trasparente. Se ne avvantaggiano la vita politica e la democrazia.

4. Nel nostro dibattito sulle riforme elettorali, l'obiezione maggiore sollevata nei confronti del doppio turno di collegio consiste nella sua impraticabilità politica. I partiti più piccoli (che insieme formano una coalizione molto grande), si dice, non lo accetteranno mai. Il proporzionale corretto nella versione tedesca, si aggiunge, sarebbe un'ipotesi più digeribile.

Ora, non vi è dubbio che il sistema elettorale adottato in Germania abbia concorso efficacemente a strutturare la competizione politica e a prefigurare un soddisfacente *output* istituzionale. Queste prestazioni non possono però assolutamente prescindere da una serie di variabili storico-politiche, a partire dalla stessa conformazione del sistema dei partiti, e istituzionali, quali la previsione costituzionale dello scioglimento dei partiti antisistema e un parlamentarismo ad elevato tasso di razionalizzazione, del tutto assenti nel nostro Paese. Le domande cruciali sono perciò: come funzionerebbe il sistema tedesco in Italia? E prima ancora, quali ostacoli, giuridici e non, incontrerebbe nel corso della sua adozione?

Alla prima domanda si può rispondere che il nostro sistema politico presenta un grado di frammentazione molto più elevato, e il vantaggio del modello tedesco, e in particolare della clausola di sbarramento del 5%, consisterebbe nel ridurlo. Questo beneficio potrebbe consigliare secondo alcuni un'importazione del modello.

A parte il fatto che, così, non si risolverebbe la questione, concettualmente diversa, della tenuta delle coalizioni e quindi dell'assetto bipolare, occorre considerare che da noi il numero dei seggi della Camera e del Senato sono direttamente fissati in Costituzione, mentre quello dei membri del *Bundestag* non solo è stabilito per legge, ma può variare nel caso in cui il numero dei seggi ottenuto con il *plurality* (che come è noto riguarda la metà dei seggi) sia superiore a quello ottenuto attraverso la ripartizione proporzionale. Un'importazione fedele del modello tedesco richiederebbe dunque una previa revisione degli artt. 56 e 57 Cost.

Sotto altro profilo, l'ipotesi di un'importazione fedele appare estremamente remota proprio sul punto per il quale il sistema tedesco merita maggiore attenzione. Davvero pensiamo che in Parlamento la clausola di sbarramento, che è lo strumento principale per la riduzione della frammentazione, sarebbe mantenuta al tetto del 5%? O non è più probabile, proprio per la forza attuale dei partiti minori, che essa sarebbe ridotta al 3% o magari al 2%, e dunque, grosso modo, alla percentuale prevista dalla legge vigente?

5. Nella XIV Legislatura, il processo decisionale sulle riforme elettorali potrebbe dunque impantanarsi in un dilemma intrattabile. Il doppio turno di collegio, che soddisfa le esigenze sistemiche che ho brevemente riportato, provoca l'insurrezione dei partiti minori. Viceversa, il proporzionale corretto sulla falsariga del modello tedesco può passare in Parlamento, ma a condizione di venire depotenziato in ordine a quel solo beneficio sistemico (la riduzione della frammentazione) per il quale meriterebbe di venir adottato.

Il dilemma, tuttavia, ci appare intrattabile anche perché, nel dibattito politico corrente, i costi e i benefici dei diversi sistemi elettorali vengono ignorati. Da questo punto di vista, il nostro Seminario mi pare un'occasione particolarmente preziosa per spostare il dibattito pubblico su un terreno meno contingente. L'attenzione agli effetti sistemiche, e sulla stessa qualità della nostra democrazia, dei modelli elettorali potrebbe avere almeno una conseguenza. Potrebbe incoraggiare quanti siano già convinti delle buone ragioni del doppio turno di collegio a vendere cara la pelle dell'orso, anzi a non venderla prima di aver ottenuto qualche risposta sui vantaggi attesi dall'introduzione di un sistema alternativo, al di là di particolari convenienze. Solo allora ma non prima di allora, se il dilemma restasse intrattabile, si giustificerebbe un incontro a metà strada, un *second best* per tutti, che potrebbe includere varie soluzioni. Fra le quali il proporzionale corretto sul modello spagnolo, e il ritorno al maggioritario a un turno.

La prima soluzione avrebbe il grande vantaggio di ridurre la frammentazione non con un dispositivo *ad hoc* come la clausola di sbarramento ma in modo più soffice, con la riduzione dell'ampiezza dei collegi. Ridisegnare i collegi quando il velo di ignoranza sulle intenzioni di voto è piuttosto ridotto, come nell'attuale fase, è però operazione complicata.

La seconda soluzione avrebbe al contrario vantaggi in termini di processo decisionale, trattandosi di dover procedere all'abrogazione pura semplice della legge vigente, nonché quello del ritorno a un sistema sperimentato recentemente dai partiti e dagli elettori per dieci anni. Purtroppo, però, di quel sistema si conoscono pure gli svantaggi.

Prof. Augusto Barbera

Non è possibile discutere di riforme elettorali senza individuare gli obiettivi che si vogliono perseguire (ma purtroppo talvolta così avviene).

Io ne individuo due. Il primo obiettivo è favorire la costruzione di un sistema bipolare. Il bipolarismo, consentendo agli elettori di pronunciarsi al momento del voto sugli schieramenti di governo, ha il primo grosso pregio nel determinare una chiara individuazione delle responsabilità: ciò fa sì che si possa produrre alternanza alla guida del Paese. Dobbiamo altresì essere coscienti del fatto che il bipolarismo – e su questo sono molto d'accordo con quanto ha detto prima Roberto D'Alimonte – non è un dato connaturato al sistema italiano, ma va bensì incentivato, favorito e accompagnato. La riforma elettorale del 1993, accompagnata dalle circostanze a tutti note, lo ha reso possibile bipolarizzando a livello di collegio e creando così le premesse per una bipolarizzazione nazionale; come del resto ha fatto anche il premio di maggioranza introdotto sul piano nazionale alla Camera e sul piano regionale al Senato con la recente legge elettorale la quale, tutto sommato, ha mantenuto in piedi il bipolarismo, sia pure nella forma distorta e aberrante che conosciamo. Questa precisazione è nevralgica, e non si tratta di un punto del tutto scontato. Sartori, per esempio, ritiene che in Italia il bipolarismo sia solidamente presente, e che esso non verrebbe affatto scalfito dalla introduzione di un sistema proporzionale: mi piacerebbe però sapere da Sartori come ciò sarebbe empiricamente possibile nel nostro Paese! Tolti gli incentivi sarebbero molti i soggetti politici al centro e sulle estreme a sottrarsi alla logica bipolare e a ritornare alla logica di coalizioni post-elettorali. Non basta il radicamento del bipolarismo tra i cittadini per imporre ai soggetti in competizione di adottare tale logica.

Il secondo obiettivo che un sistema elettorale deve soddisfare è una buona selezione dei candidati. Al contrario, il sistema delle liste bloccate in grandi circoscrizioni previsto dalla legge attuale è un sistema che non seleziona al meglio ed anzi - dico di più - è un sistema che non rispetta i principi democratici. I cittadini non sanno per quale candidato votano, e nella migliore delle ipotesi conoscono solo una parte dei candidati inseriti nella propria circoscrizione elettorale. A ciò si aggiunga che i capilista hanno con le loro opzioni dopo il voto sconvolto la composizione stessa delle liste. Non è un paradosso dire che 20 persone circa hanno nominato un intero Parlamento.

Per questo motivo bisogna tornare ad un rapporto diretto tra elettori ed eletti: rapporto diretto – questo è un punto da sottolineare – che non necessariamente si realizza attraverso il sistema delle “preferenze”. Anzi, il sistema delle preferenze – non dobbiamo dimenticarlo – è pressoché ignoto a tutte le grandi democrazie del mondo: esso esiste solo per alcune elezioni in Italia. Si tratta di un meccanismo che porta ad un'ulteriore frammentazione, questa volta all'interno dei partiti, in cui ogni candidato – impegnato in una “guerra intestina delle preferenze” – si attesta a capo di una propria corrente o comunque contribuisce a costruirne una. Con le preferenze aggiungerei quindi la frammentazione nei partiti a quella che già abbiamo dei partiti. Non dobbiamo dimenticare, peraltro, che il sistema delle preferenze è stato la causa non ultima di Tangentopoli, dato che la tristemente nota “battaglia per le preferenze” richiede risorse finanziarie ingenti (e non sempre trasparenti) a carico dei singoli candidati.

Le soluzioni che invece consentono una migliore selezione del candidato, permettendogli così di rapportarsi di più al territorio, sono due: uno è il collegio uninominale; l'altro è il sistema

delle liste bloccate ma corte, capaci di far conoscere all'elettore i candidati che vengono presentati.

Esempio emblematico è quello della Spagna, in cui ci sono circoscrizioni con cinque o sei candidati al massimo, tranne che in quella di Madrid e Barcellona dove ve ne sono di più. Questo sistema permette di attivare meccanismi di primarie come metodo di selezione dei candidati o comunque consente un migliore controllo-partecipazione da parte delle strutture locali dei partiti e da parte delle associazioni e dei movimenti che operano nel territorio.

Torniamo ora al discorso del bipolarismo e alla maniera idonea a mantenerlo. Il sistema tedesco, cioè la proporzionale – perché di questo si tratta ! –, in Italia non ci permetterebbe di ottenere il risultato della preservazione di un assetto politico bipolare. Il sistema elettorale proporzionale, in Germania, fotografa un bipolarismo di fatto da tempo conseguito – che in realtà, all'oggi, non c'è forse neanche più –; nel nostro Paese abbiamo invece bisogno non di una macchina fotografica, bensì di un trasformatore di energia in grado di convertire «l'energia elettorale» in senso bipolare. Il sistema tedesco si regge sulla sua stessa storia: sul fatto che i socialdemocratici hanno compiuto fin dal 1958 la scelta riformista di Bad Godesberg; sul fatto che Adenauer e Schumacher hanno rappresentato fin dagli anni cinquanta due forti poli di attrazione in senso bipolare unificando la leadership interna di partito con quella esterna di candidati alla Cancelleria; sul fatto che vi fosse una clausola di incostituzionalità che abbia colpito ed eliminato il partito comunista e il partito neonazista e che pende sempre sui partiti estremisti come una spada di Damocle. E si è retto su una importante clausola di sbarramento, la *Versperrungsklausel*, cui si aggiunge il vincolo che i gruppi parlamentari debbano coincidere coi partiti presentati alle elezioni.

In Italia non sarebbe realisticamente riproducibile la clausola di sbarramento al 5%. Chi afferma il contrario rischia di apparire un venditore di tappeti: lo conferma il fatto che per il finanziamento pubblico dei partiti la soglia si sia addirittura abbassata all'1%! Se andassimo a guardare i risultati elettorali noteremmo che il 5% verrebbe superato soltanto dai DS, dalla Margherita e, adesso, da Rifondazione, per quanto riguarda il centrosinistra; dall'altra parte, verrebbe superato soltanto da Forza Italia, Alleanza nazionale e (a stento) UDC, ma non dalla Lega. Accetterebbe l'Unione di tagliare i propri cespugli? E dove troverebbe i voti al Senato? E Berlusconi accetterebbe di sbarrare la Lega?

E comunque, in assenza di un vincolo di coerenza tra soggetti parlamentari e soggetti elettorali (e con analoghi problemi politici a introdurlo) anche se si adottasse uno sbarramento significativo i partiti potrebbero unirsi per superarlo e ridiversi subito dopo nelle aule parlamentari.

Per questi motivi il sistema tedesco non ha molto senso. Detto sistema elettorale non ha consentito - questa volta - la formazione di una maggioranza in Germania; altrettanto sarebbe avvenuto in Italia: mai dal 1994 in poi lo schieramento vincente ha superato quel 50% più uno di voti che sono necessari in un sistema proporzionale per dare vita a un governo espresso dalle urne. Nel 2006, invece, al Senato avrebbe vinto il centro-destra, alla Camera il centro-sinistra. Ma mi muovo in un terreno puramente ipotetico in quanto, poiché il sistema tedesco non obbliga a dichiarare prima del voto le alleanze, non ci sarebbe stata nessuna coalizione elettorale. Tale sistema in realtà favorirebbe in Italia un sistema tripolare (altro che bipolarismo!) basato su un centro immobile e trasformista in grado di scegliere le alleanze dopo il voto.

Al contrario penso che il sistema francese a doppio turno abbia tanti vantaggi. In primo luogo non dobbiamo dimenticare che si tratta di un metodo di elezione che abbiamo sperimentato con successo anche in Italia con le elezioni nei Comuni. Esso consente di evitare

un forte condizionamento da parte dei partiti che sono situati sulle ali estreme degli schieramenti: a Firenze, per esempio, il sindaco Domenici ha fatto a meno di Rifondazione Comunista e di alcune formazioni estremistiche; così aveva fatto Chiamparino a Torino nella scorsa tornata elettorale; così hanno fatto a Bergamo senza persino aver bisogno della Lega. E così ha fatto Chirac. Quel sistema a livello di collegio va bene di per sé per polarizzare bene senza ricatto delle estreme e non è necessariamente collegato all'elezione diretta del presidente su scala nazionale (a livello nazionale è meglio puntare sulla "designazione" di un candidato Premier più che sulla "elezione"). Mi rendo conto, però, che arrivare ad una riforma in senso doppioturnista non è facile. Ed anzi essa può diventare una formula di stile per passare poi ad altri meno limpidi sistemi elettorali.

Andando a stringere, in che direzione bisogna agire? La legge elettorale attualmente in vigore - la «Berlusconi-Casini», per intenderci - ha accentuato i difetti ed eliminato tutti i possibili pregi del "Mattarellum". Quel vecchio sistema rendeva necessario imbarcare tutti poiché con un voto in più si vinceva; allo stesso modo questo sistema rende necessario imbarcare tutti perché con un voto in più si vince, nella fattispecie per quasi 25 mila voti in più. Un altro difetto del vecchio sistema stava nella quota proporzionale, generatrice di un'accesa competizione fra i partiti alleati: ciò che nella parte uninominale univa, in quella proporzionale divideva. Il sistema attualmente in vigore ha peggiorato questo aspetto, portando dal 25% al 100% la quota proporzionale. Dunque, verso quale soluzione dobbiamo muoverci?

Provo a indicare «una strada stretta», come diceva prima Roberto D'Alimonte. Provo perciò ad azzardare una proposta, su cui io stesso vorrei riflettere meglio: si tratta del ritorno al sistema del Senato in vigore fino a qualche mese fa prima che venisse abrogato dal "porcellum". Tale soluzione, che potrebbe essere estesa anche alla Camera, unirebbe tutti i vantaggi del "Mattarellum" senza che se ne trascinino gli svantaggi, poiché essa non prevede la scheda per la quota proporzionale. Era il sistema venuto fuori dal referendum del 1993 senza le interpolazioni effettuate nel sistema per la elezione della Camera dei deputati. Aveva il vantaggio di mantenere il 25% di quota proporzionale ma senza creare concorrenza fra i partiti della medesima coalizione. All'epoca si diceva che il sistema elettorale del Senato non avrebbe consentito un accordo con Rifondazione Comunista perché quel sistema non favorisce la scelta della "desistenza". Mi sembra però che questo argomento sia ormai superato, visto che il Partito della Rifondazione Comunista adesso fa parte della maggioranza di Governo. Potrebbe trovarsi unita l'Unione su questo traguardo? E potrebbe una parte almeno dell'opposizione essere favorevole? Non certo l'Udc, ma altri forse sì.

In ogni caso penso che il referendum elettorale Guzzetta potrebbe rappresentare una importante spinta verso una soluzione che si mantenga nel direzione bipolare, e che anzi la rafforzi.

Questo discorso sulla riforma elettorale non può comunque tralasciare un presupposto di fondo con cui bisogna fare i conti. Qualunque premio di maggioranza deve fare i conti - in parte anche lo stesso *Mattarellum* - con l'anomalia italiana del bicameralismo perfetto: entrambe le Camere danno la fiducia al Governo, in tutte e due le Camere, quindi, bisogna costruire la medesima maggioranza. Niente di simile in altri sistemi parlamentari. D'Alimonte propone l'attribuzione a livello nazionale del premio di maggioranza previsto per il Senato, attualmente scomposto sulla base delle Regioni. Questa idea si presta ad un'obiezione di carattere costituzionale, poiché la Costituzione dice espressamente che il Senato è eletto "su base regionale". Si tratta dell'obiezione che Ciampi accolse e che era stata avanzata dal sottoscritto e da altri colleghi. Per fortuna fu accolta, perché altrimenti oggi avremmo due

maggioranze diverse: una al Senato e l'altra alla Camera.

Ogni sistema elettorale ha pregi e difetti che vanno valutati attentamente. Bisogna però evitare due cose. Da un lato la tentazione di costruire un sistema a proprio uso e consumo (non si indovina mai!) dall'altro di parlare di sistemi elettorali senza essersi prima posti, come dicevo, gli obiettivi sistemici da perseguire.

Prof. Paolo Ridola

Il mio intervento affronterà solo alcune questioni di *contesto* e di *contorno* rispetto alla discussione sulla riforma delle leggi elettorali, che è stata oggetto della relazione di D'Alimonte. Sono convinto infatti che il tema delle riforme elettorali, per i caratteri che ha assunto nel nostro paese da un quindicennio ad oggi, tocchi nodi problematici che rinviano alle coordinate generali del dibattito, in atto dai primi decenni del Novecento, sui caratteri delle democrazie rappresentative. Concentrerò il mio intervento su tre punti: la tensione fra componenti plebiscitarie e componenti rappresentative delle democrazie, il rapporto fra legislazione elettorale e disciplina legislativa dei partiti, ed infine i riflessi della propensione maggioritaria delle riforme elettorali sulle dinamiche della rappresentanza politica, con particolare riguardo al significato dell' art. 67 Cost.

Sul primo punto. E' noto che l'innesto di congegni plebiscitari sul tronco della democrazia rappresentativa fa affiorare la tensione fra concezioni differenti della democrazia e del rapporto fra democrazia e pluralismo. Da un lato, si colloca il lungo itinerario, iniziato con le costituzioni del primo dopoguerra e proseguito poi con le razionalizzazioni della forma di governo parlamentare nel secondo dopoguerra in Francia, Germania ed Italia. Un complesso di esperienze costituzionali che hanno segnato profondamente il rapporto fra parlamentarismo e democrazia e che hanno rappresentato un passaggio fondamentale della cultura politica democratica del Novecento in Europa. Alla base di tali esperienze, pur nella varietà dei congegni cui esse hanno dato vita, vi è stata l'idea guida che la funzionalità del modello parlamentare in democrazia risulti indissolubilmente condizionata dalle risorse "virtuose" della mediazione della rappresentanza politico-partitica, chiamata ad assicurare l'aderenza del circuito dell'indirizzo politico all'organizzazione *pluralistica* della società. Sull'altro versante si colloca la tendenza, che nell'esperienza della Repubblica di Weimar vive momenti cruciali e peraltro drammatici nel suo epilogo, al rafforzamento di poteri di decisione politica svincolati dalle mediazioni e dai compromessi del sistema partitico, ma allo stesso tempo idonei a fronteggiare gli antagonismi politico-sociali della democrazia di massa attraverso l'introduzione di forme di legittimazione plebiscitaria.

Sono consapevole che la tensione fra componenti rappresentative e componenti plebiscitarie delle democrazie non può essere radicalizzata, né risolta con alternative escludentesi reciprocamente. Ed occorre essere altrettanto consapevoli che trasformazioni profonde della società e della politica hanno spinto nella direzione del rafforzamento di componenti plebiscitarie: l'autonomia del circuito degli interessi organizzati dalla mediazione politico-partitica; la crisi della "politica assoluta" (secondo la felice espressione di Alessandro Pizzorno) e la dispersione dei *cleavages* della politica; l'emersione di nuove soggettività sociali e di domande non più aggregabili dai partiti; la trasformazione dei tempi, degli stili, delle forme comunicative, e dei contenuti stessi dell'azione politica, non più proiettata alla realizzazione di progetti di ampio respiro che si distendono nei tempi lunghi della mediazione rappresentativa, ma incentrata sulla capacità di interpretare domande puntuali che provengono da società frammentate e complesse.

Se questo è vero, resta peraltro ineludibile la necessità di valutare le propensioni plebiscitarie delle democrazie anzitutto alla stregua delle ripercussioni che esse producono sul pluralismo politico-sociale, e di fissare i paletti che il risalto costituzionale del principio pluralistico, da intendersi come aspetto basilare della nostra forma di stato, oppone a questo di

tipo di esiti dei processi riformatori. Il dibattito svoltosi sul progetto di riforma costituzionale respinto dal referendum popolare nel giugno di quest'anno è ruotato insistentemente intorno a questo punto. E' infatti paradossale ritenere che inedite sfide delle società pluralistiche, così come la risposta alle domande di efficienza e di governabilità debbano comportare, sul piano istituzionale, il ridimensionamento del tasso di pluralismo che gli assetti della forma di governo debbono preservare. Aggiungo che, anche nella valutazione degli effetti delle leggi elettorali sul sistema politico e sulla forma di governo, così come nel giudizio sulla compatibilità "di sistema" di eventuali innesti plebiscitari, occorrerebbe avere sempre chiari i principi fondamentali attraverso i quali la Costituzione organizza il rapporto fra esercizio della sovranità e pluralismo. Ed essere consapevoli che la prevalenza di congegni di tipo plebiscitario tende a spostare il punto di equilibrio del sistema di governo verso una democrazia di investitura, che utilizza la legittimazione del voto popolare per *costituire* un'unità di decisione sganciata dal raccordo con la società politicamente organizzata. L'investitura plebiscitaria, in definitiva, tende a convertirsi nell'indipendenza delle istituzioni di governo dall'organizzazione pluralistica della società. Ciò perché la componente plebiscitaria può produrre effetti che trascendono la forza legittimante ed aggregante dell'investitura di una leadership, in quanto induce una trasformazione complessiva degli assetti della partecipazione democratica, e tende a far prevalere forme di partecipazione essenzialmente atomistiche, spesso pilotate dalle tecnologie dell'informazione e dalle suggestioni della demoscopia, sulla *comunicazione* fra le articolazioni pluralistiche della società.

Vengo ora al secondo punto, alle questioni relative al ruolo ed alla regolazione dei partiti. Secondo Ernst Fränkel, che al tema dedicò, sul finire degli anni Cinquanta, pagine illuminanti, l'innesto della democrazia plebiscitaria sul tronco della democrazia rappresentativa, per non sacrificare il tasso di pluralismo del sistema di governo, deve far leva sul ruolo svolto dai partiti. Ed in questa prospettiva l'autore, interpretando orientamenti familiari alla situazione ed alla discussione costituzionali in Germania, suggeriva di valorizzare la democrazia interna dei partiti come perno di questo processo di innesto di componenti plebiscitarie sul circuito della rappresentanza. Non può negarsi che la crisi della funzione aggregante dei partiti, maturata oramai da tempo, abbia ridimensionato la forza plebiscitaria del ruolo del partito politico, e che la proposta di Fränkel fosse indissolubilmente legata alla condizione storica del *Parteienstaat* tedesco dopo il 1949. E tuttavia il problema resta, come dimostra, fra l'altro, la legge elettorale del 2005, che ha segnato l'approdo più critico della tendenza alla distorsione oligarchica della selezione delle candidature. Ritengo pertanto che occorra superare il tradizionale atteggiamento di ostilità, assai diffuso fra gli studiosi ed i politici nel nostro paese, verso una disciplina legislativa dei partiti, del cui statuto costituzionale libertà e responsabilità costituiscono aspetti complementari ed inscindibili. Un'atteggiamento di diffidenza, occorre aggiungere, che, nell'esperienza italiana, ha avuto solo un'apparente eccezione nella costituzione, a partire dal 1974, di un'area di *Parteienprivileg* incentrato sul finanziamento pubblico.

E' problematico indicare, peraltro, in quale direzione conviene muoversi su questo terreno. Non sembra infatti percorribile la via di una disciplina assorbente dell'istituzionalità interna dei partiti, secondo il modello, peraltro oggi messo in discussione nella stessa Germania, del *Parteiengesetz* del 1967. Sono convinto che le trasformazioni del sistema politico italiano intervenute dagli anni Novanta rendano difficilmente praticabile questa soluzione, per la diversità delle forme partito, per il complesso e vischioso rapporto che si è determinato fra partiti e cartelli elettorali dopo la riforma del '93, per il rischio, in definitiva, che l'intervento

legislativo finisca per bloccare i processi di trasformazione e di riagggregazione del sistema partitico sia pur faticosamente in atto. Mi sembra allora che le strade percorribili siano essenzialmente due. Anzitutto quella della fissazione di un *corpus* di regole di democrazia interna, di una soglia minima di *Öffentlichkeit*, di garanzie di democrazia e di trasparenza, per quella sfera delle attività dei partiti che va ad incidere direttamente sul circuito dell'indirizzo politico: faccio qui riferimento, evidentemente, all'ipotesi di regolazione legislativa delle primarie e, più in generale, dei processi di selezione delle candidature. L'esperienza dell'ultimo quindicennio ha posto inoltre con forza – ed è questa una seconda via a mio avviso percorribile – l'esigenza di spostare l'attenzione dal problema del finanziamento dei partiti ad una considerazione complessiva del finanziamento della politica e dei rapporti fra il denaro e la politica: una prospettiva più ampia, e ad un tempo più penetrante ed incisiva, che tiene conto delle interdipendenze fra vari aspetti della legislazione in materia (trasparenza delle finanze dei partiti, limiti di spesa delle campagne elettorali, regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità, conflitto di interessi, accesso e costi della comunicazione politica etc.), che richiedono sempre più soluzioni “di sistema” ed una visione globale, al fine di dare effettività al principio della trasparenza della politica, e di garantire la *distanza* del processo politico dalla egemonia su di esso degli interessi economicamente più forti.

Solo alcune considerazioni molto rapide sul terzo ed ultimo punto. Fra la riforma del sistema elettorale ed il tema delle garanzie dello *status* del parlamentare si è delineato, negli ultimi anni, un legame assai significativo. L'interpretazione dell'art. 67 Cost. sul divieto di mandato imperativo è oscillata fra due prospettive differenti: l'una, da noi maggioritaria, che ravvisa nella norma costituzionale essenzialmente uno strumento di garanzia “individuale” dello status di parlamentare; l'altra, prevalente in Germania, che individua nell'indipendenza del parlamentare una clausola di garanzia del pluralismo politico, in quanto essa, rendendo meno rigidi i legami di appartenenza partitica, opera come fattore di fluidificazione del processo politico e, indirettamente, di democrazia interna dei partiti. Si è obiettato che una lettura così ampia della portata di garanzia dell'art. 67 Cost. può rivelarsi problematica nel contesto di un sistema elettorale con propensione al maggioritario. E si è aggiunto che la valorizzazione di una democrazia maggioritaria che ha nella scelta degli elettori il suo fulcro può costituire un fondamento sicuro, ad esempio, di congegni “antiribaltone”, di limiti alla mobilità e al transfughismo parlamentari, dell'articolazione su livelli strutturali differenti dell'organizzazione politica delle Camere: ricordo in tal senso una riforma del regolamento della Camera proposta dal Presidente Violante nel 2000, così come la giurisprudenza tedesca che ha giustificato limiti alla partecipazione del deputato *fraktionslos* alle attività delle commissioni parlamentari ed ai finanziamenti interni. Si tratterebbe, in definitiva, di configurare un regime di “privilegio”, collegato al consenso elettorale e alle *issues* derivanti dalla consultazione elettorale. Occorre osservare peraltro che la valutazione di queste misure può apparire controversa sul punto della garanzia della eguaglianza delle *chances* nella competizione politica e parlamentare: soprattutto ove si ritenga che, in questo campo, il principio della *Chancengleichheit*, desumibile dagli artt. 3 e 49 Cost., non operi come mero fattore di stabilizzazione delle dinamiche maggioritarie, ma, al contrario, agisca come presidio di un nucleo intangibile di *controforze* rispetto ai rischi di un sistema politico ingessato nelle logiche del maggioritario.

1. Sul fatto che la nostra legge elettorale meriti delle serie modifiche credo non sia difficile concordare. Così come credo che non sia difficile concordare sulla circostanza che, nel medio periodo, la legge elettorale vigente è in grado di soffocare le spinte verso la creazione di due grandi partiti unitari (quello dei democratici e quello dei moderati), aspirazione che sembra attualmente all'ordine del giorno delle varie famiglie e culture politiche che compongono i due poli del nostro sistema (anche se innegabilmente l'elaborazione relativa al partito democratico sembra un poco più avanti rispetto a quella su un ipotetico partito dei moderati). Aggiungo di condividere sinceramente le aspirazioni di chi crede bene non disperdere la cultura del bipolarismo, del maggioritario e dell'alternanza, le quali, checché se ne dica, hanno fatto del bene alla democrazia, alla trasparenza, alla responsabilizzazione delle classi politiche, alla capacità decisionale del sistema.

Ma proprio perché condivido questi obiettivi, non credo realistico agitare prospettive di grande riforma della legge elettorale vigente. Il ritorno al collegio uninominale, nella formula del *mattarellum* o magari, addirittura, nella formula del *plurality* all'inglese (vince il seggio chi prende più voti); il doppio turno alla francese; il sistema tedesco: tutte queste mi appaiono, nell'attuale fase, aspirazioni generose di carattere accademico, buone per organizzarci sopra dei seminari di studio, ma non seriamente percorribili come prospettive politiche di cambiamento della legge elettorale per via parlamentare.

Questo ragionevole pessimismo è motivato da circostanze ben note, e riconducibili in primo luogo all'evidente vantaggio che alcuni partiti e gruppi parlamentari, in grado di esercitare un potere di ricatto sulla coalizione di maggioranza, ottengono dalla legge vigente. In secondo luogo, è riconducibile all'ostilità di larga parte della stessa opposizione a innovazioni viste come potenzialmente rischiose per la propria forza elettorale. Il caso del sistema a doppio turno, la modifica apparentemente più gettonata dai riformisti di ogni bandiera, appare emblematico: il centro-destra vi è ostile per ragioni varie, che vanno dalla tradizionale difficoltà di mobilitare il proprio elettorato due volte in poche settimane, alla difficile reperibilità di personale politico adeguato da candidare (non solo al secondo, ma spesso anche al primo turno), alla presenza di un partito come la Lega, che non è uniformemente diffuso su tutto il territorio nazionale, ma concentra la propria presenza in alcune specifiche aree geografiche, rendendo così inutile per il centro-destra l'ipotetico vantaggio che il doppio turno tradizionalmente presenta (la forza "centripeta", ovvero la capacità di "tagliare le unghie" alle ali estreme).

Tuttavia, se dovessi a mia volta esercitarmi nell'elenco delle ipotesi di riforma maggiormente preferibili, comincerei con l'eliminazione del premio di maggioranza regionalizzato al Senato.

Esso è stato voluto da chi riteneva che la soluzione fosse imposta dall'articolo 57 della Costituzione. Ma credo che sia puro "costruttivismo costituzionale" (atteggiamento che deduce dalla Costituzione molto più di quanto essa non dica) ricavare la necessità della "spalmatura" del premio su ciascuna singola Regione dalla semplice frase "Il Senato è eletto a base regionale".

Coerentemente, credo perciò che l'eliminazione della lotteria dei premi regionali, e la sua trasformazione in un premio nazionale, ben potrebbe attuarsi con legge ordinaria.

Se dovessi continuare nell'elenco delle migliori e più auspicabili riforme, direi che tale modifica andrebbe affiancata da alcuni interventi di contorno, apparentemente minori, ma anch'essi niente affatto facili: come l'innalzamento delle soglie di sbarramento (ora realmente ridicole) o come la diminuzione dell'ampiezza delle circoscrizioni, con contestuale sensibile diminuzione della lunghezza delle liste e del numero dei candidati in queste inseriti. Particolarmente quest'ultima sarebbe una riforma importante, perché otterrebbe molto più fisiologicamente l'effetto che artificialmente si attende dalle soglie di sbarramento, aumenterebbe la visibilità dei candidati (attualmente nulla), darebbe un poco più di potere agli elettori (anche senza necessità di ritornare al voto di preferenza, ben nota fonte di malcostume), diminuirebbe lo strapotere delle segreterie di partito e correlativamente ne aumenterebbe la responsabilità "politica", in quanto candidature non idonee potrebbero più facilmente incontrare il rigetto del corpo elettorale, che con l'attuale sistema è invece costretto a ingoiare, senza quasi accorgersene, qualsiasi nome.

2. Personalmente non ho fatto parte del folto gruppo di quelli che hanno censurato l'idea stessa che a un cambio di legge elettorale la maggioranza di allora procedesse, da sola, a fine legislatura. Mi pareva che questo argomento denotasse una certa (vera o finta) ingenuità, giacché nei sistemi politici democratici (anche fuori d'Italia) può accadere che le leggi elettorali si cambino a fine legislatura. Non m'impressionava né m'impressiona la circostanza che il Consiglio d'Europa abbia raccomandato il contrario: perché non credo che il "candore" *politically correct* sia utile a governare le evoluzioni dei sistemi politici e perché penso che la scelta sul quando (e, naturalmente, sul come) cambiare la legge elettorale debba essere lasciata all'autonomia decisionale di ciascuno Stato membro dell'Unione.

Ora che siamo all'inizio di legislatura viene comunque affermata da molti la necessità di fare in fretta. Da una parte della maggioranza, il cambiamento della legge elettorale è infatti considerata una priorità, e da alcuni si utilizza l'argomento dell'opportunità di procedere alle modifiche in un momento – l'inizio della legislatura, appunto - in cui le diverse forze parlamentari sarebbero ancora sotto il cd. "velo d'ignoranza" circa gli effetti che un nuovo sistema elettorale produrrebbe.

Sbaglierò, ma non ci credo molto. L'argomento del "velo d'ignoranza" mi risulta un po' debole: quale, tra i partiti rappresentati in Parlamento, non è fin da subito in grado di calcolare, con una certa approssimazione, il proprio destino elettorale, pur scontando in anticipo l'imprevedibile evoluzione della legislatura e la conseguente probabile variazione (in meglio o in peggio) dei propri consensi?

Farò ammenda della mia incredulità solo se e quando vedrò davvero approvata una significativa riforma della legge elettorale "all'inizio della legislatura" (ma, a proposito, cosa s'intende con questa espressione? Qual è il confine temporale tra l'inizio della legislatura e la sua "fase matura"?).

3. L'intera discussione rischia di diventare accademica perché la stessa durata regolare della legislatura non è certa, a causa delle evidenti difficoltà di convivenza tra le diverse anime della maggioranza al governo. Anche questo dato è però di ambigua decifrazione, sotto il profilo che qui interessa.

Da una parte, il rischio che le elezioni anticipate non siano lontane sollecita a escogitare velocemente modifiche che rendano il ricorso alle urne un rimedio vero, in grado di fornire un responso chiaro, non già un insidioso terno al lotto, con alta probabilità di risultati ingovernabili.

Dall'altra, tuttavia, proprio le difficoltà interne alla maggioranza sconsigliano l'apertura di un nuovo fronte, sul versante della legge elettorale, che sarebbe in grado di inasprire ulteriormente rapporti già tesi tra i *partners* della coalizione.

In questo quadro di apparente paralisi, è stata posta sul tappeto la prospettiva di uno o più *referendum* abrogativo-manipolativi, produttivi di normative di risulta autoapplicative (per essere ammissibili al controllo della Corte costituzionale), usati in primo luogo come arma di pressione sul Parlamento, e poi come *extrema ratio*, per cercare di ottenere la modifica della legge elettorale.

Uno dei quesiti referendari immaginati tende a trasformare la legge elettorale eliminando le coalizioni elettorali e i collegamenti tra più liste, costringendo chi voglia candidarsi a governare e a ottenere il premio di maggioranza a costituire un'unica lista unitaria. La lista unitaria vincente otterrebbe il premio.

Ora, un meccanismo elettorale di questo genere, imposto per via referendaria, costituirebbe un intervento di straordinaria e artificiale costrizione sui processi politici che dovrebbero portare all'edificazione di due grandi soggetti unitari, nei due poli del nostro sistema politico. Si tratterebbe di un intervento – diciamo con franchezza - brutale. Sarebbe in effetti facile obiettare che i processi di integrazione politica non funzionano così, che l'intervento normativo artificiale non può supplire alle lente maturazioni, che le scomposizioni e le ricomposizioni delle identità politiche richiedono percorsi condivisi e spontanei.

Talmente brutale sarebbe questo intervento che esso rischierebbe di non raggiungere il suo vero obiettivo. Non è difficile immaginare che le diverse famiglie politiche sarebbero bensì indotte a coalizzarsi artificialmente in un grande listone elettorale, ma si tratterebbe di una compagine solo all'apparenza unitaria, messa insieme per la necessità di non perdere il premio. I vari gruppi sarebbero poi presumibilmente indotti a ri-dividersi dopo, una volta in Parlamento. Sicché ha ragione chi sostiene che riforme di questo genere avrebbero qualche speranza di raggiungere il proprio obiettivo solo se accompagnate da drastiche riforme dei regolamenti parlamentari, che ad esempio facessero divieto di costituire gruppi che non si siano presentati con una propria specifica identità al giudizio elettorale.

D'altra parte, è bene non sopravvalutare le limitate capacità del sistema elettorale di conformare alla propria logica il sistema dei partiti e le sue dinamiche evolutive: se la riunificazione forzata tra partiti vicini non si verificasse, vi sarebbe la fondata possibilità che, ad esempio, con circa il 25% dei voti la lista vincente ottenga il 55% dei seggi. E assisteremmo così all'aberrazione di una sorta di "dittatura (non più del *premier* ma) del premio".

4. I più realisti osservano: è vero, il risultato dell'eventuale vittoria del "Sì" sarebbe non sostenibile, ma questo quesito referendario serve come arma di pressione su un Parlamento riottoso, è una pistola carica posata sul tavolo. Due brevi osservazioni sul punto.

La prima: politicamente non è persuasivo lanciare una campagna, raccogliere firme e mobilitare energie ed entusiasmi, sapendo già (e magari già dicendo) che tanto bisognerà pensare in Parlamento a una riforma diversa da quella prefigurata dall'esito referendario.

La seconda: sulla perdurante efficacia dello strumento referendario è lecito nutrire dubbi. Già non sarebbe facile mobilitare il corpo elettorale al grido "abrogiamo la facoltà di collegamento tra le liste e diamo il premio di maggioranza alla lista che ottiene più voti", perché non è facile riprodurre la tensione ideale del 1993. Inoltre, chi non vuole cambiare sa benissimo che la minaccia di fare una campagna astensionista si innesterebbe su una tradizione di disinteresse che sarà pur stata scalfita dalla partecipazione al *referendum*

costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, ma ormai è noto che la partecipazione al voto referendario c'è se non c'è *quorum*, mentre se il *quorum* c'è l'astensionismo militante ha un compito facilitato.

Certo, tutto sarebbe diverso se la prospettiva referendaria trovasse l'appoggio *bipartisan* delle stesse maggiori forze presenti in Parlamento: ma questo accadrebbe a prezzo, ovviamente, della stabilità della maggioranza, della stessa legislatura e con la prospettiva di elezioni anticipate immediate, che avrebbero l'effetto giuridico di allontanare nel tempo lo stesso *referendum*.

Insomma, un bel pasticcio, dal quale non è facile uscire.

Prof. Leonardo Morlino

Intervenire a questo punto della discussione, dopo diversi altri interventi mi dà dei vantaggi in termini di tempo. Ci sono alcune osservazioni che non devo ripetere, e posso fare riferimento a considerazioni di chi mi ha preceduto senza dilungarmi ulteriormente.

Sull'esistenza dei due pericoli sottolineati da Barbera sono d'accordo: non possiamo né indicare qual è il miglior sistema in astratto né immaginare noi le mediazioni politiche che sarebbero eventualmente necessarie. Il tema degli obiettivi è invece da precisare. In realtà, Zanon propone una formulazione un po' diversa da Barbera. A quella formulazione di obiettivi, per esempio, aggiungerei qualcosa che è implicita e che vorrei invece esplicitare: il fatto che un sistema elettorale deve sempre indicare un vincitore.

Una terza considerazione. Credo che sia stato detto: il sistema elettorale italiano attualmente è il peggiore che si possa pensare. Vorrei a questo punto riconsiderare il caso italiano comparandolo ad altre democrazie più o meno consolidate. Proprio l'analisi di diverse, numerose altre realtà, anche latinoamericane o asiatiche come quella giapponese e coreana, consente di riaffermare che il sistema elettorale italiano è il peggiore a cui possiamo fare riferimento.

Il punto di arrivo da raggiungere mi sembra quello che indicato da Roberto D'Alimonte, che però ribattezzerei come 'riformismo minimo', piuttosto che 'minore': mi riferisco, cioè all'opportunità di concentrarsi solo sulla revisione del premio nazionale per il Senato, al ritocco della soglia di sbarramento, e agli aspetti inaccettabili come quello degli elettori della Val D'Aosta che non contano per il computo del premio di maggioranza. Arrivare a delle conclusioni positive su queste questioni costituirebbe, secondo me, già un risultato importante.

Ancora brevemente, se mi rifaccio alla letteratura internazionale che, ormai, è abbastanza consistente in termini di proposizioni empiriche per quanto riguarda i risultati del funzionamento dei sistemi elettorali in Paesi diversi dall'Italia alcuni ulteriori aspetti vanno sottolineati. Così, un primo punto che tutta la letteratura internazionale riprende è che il sistema elettorale è la variabile indipendente, cioè è la variabile che condiziona tutto il resto, il funzionamento stesso delle istituzioni democratiche, i rapporti tra i partiti, le loro strategie competitive. Non si può partire con nessun progetto politico, qual è la creazione del partito democratico, se non si giunge prima ad una definizione del sistema elettorale. Oggi, in Italia, vi è una necessità di chiudere la transizione. Questo, probabilmente, è il primo obiettivo da realizzare al più presto, proprio per far partire dei progetti politici, dei progetti di riforma dei partiti, di attività di iniziativa delle *elites*.

Il secondo punto che a me appare importante – su questo, forse, sono in disaccordo con Barbera – è che nelle democrazie attuali, soprattutto nelle democrazie consolidate, esiste una tendenza naturale al bipolarismo; una competizione, che non sia distorta da un'estrema frammentazione, comporta 'naturaliter' una tendenza al bipolarismo.

Il terzo punto che emerge dalla letteratura internazionale è che in tutte le democrazie moderne esiste una tendenza alla parità dei due schieramenti, se vi è il bipolarismo e se il bipolarismo si rafforza, i due schieramenti diventano sempre più vicini in termini di forza elettorale. Qual è la conseguenza di questo? Ci sono diverse conseguenze ma ne sottolineo una sola. Ogni legge elettorale deve essere necessariamente *distorsiva*, cioè ogni legge

elettorale deve necessariamente manipolare le preferenze per dare alla fine un vincitore in grado di governare. Non esiste altra possibilità nelle democrazie moderne.

Quarto punto: la frammentazione partitica. Salto alcuni aspetti anche se sarebbe importante approfondirli. Il discorso della frammentazione partitica è delicato perché tocca, in realtà, il momento in cui noi selezioniamo gli interessi. Li selezioniamo prima che vi sia una loro espressione organizzata e allora impediamo alla frammentazione di emergere sin dall'inizio. Oppure li selezioniamo una volta che agli interessi, alle domande, alle identità viene data la possibilità di esprimersi, e allora la frammentazione diventa esplicita e la selezione degli stessi deve intervenire dopo al momento della formazione delle coalizioni di governo e di formulazione delle politiche. Da questo punto di vista, per esempio, in termini di qualità democratica il doppio turno sarebbe la soluzione migliore, nel senso che è la soluzione che permette l'espressione degli interessi e poi la loro selezione in una competizione elettorale aperta. Questa, però, è un'ipotesi che ritengo astratta e non applicabile nel caso italiano. Dunque, non mi fermo ad approfondirlo.

Invece, mi soffermo su un altro aspetto che è rilevante nel caso italiano. Se vi è una tendenza naturale al bipolarismo, come ho sopra sostenuto e come dimostrano le ricerche sulle democrazie consolidate, il tema vero del caso italiano è evitare l'estremo di frammentazione. Non si tratta di evitare la frammentazione, che è ormai impossibile da realizzare concretamente. Si tratta di evitare l'estremo di frammentazione. Per questo motivo hanno valore le affermazioni quanto sostenevo prima: la revisione del premio nazionale al Senato e il ritocco della soglia elemento centrale del riformismo minimo indispensabile.

Un'ulteriore osservazione: qualsiasi soluzione si proponga deve avere una propria coerenza. Questo è un aspetto essenziale. Qualsiasi soluzione si proponga ha una sua caratteristica sistemica. I diversi componenti del sistema elettorale interagiscono inevitabilmente l'uno con l'altro. Uno dei problemi maggiori che si è avuto nel passato, con la legge approvata dal governo Berlusconi e con la legge elettorale precedente, è stato quello dell'incoerenza tra le sue parti. Tale assenza di coerenza sistemica è tra le spiegazioni principali del raggiungimento di risultati elettorali inaspettati o, comunque, diversi rispetto a quelli voluti.

Consentitemi una considerazione finale, che secondo me è molto importante. Qualsiasi soluzione di sistema elettorale si proponga deve essere una soluzione chiara per la gente, perché altrimenti avrebbe un impatto delegittimante come e più di quanto sia avvenuto nel passato. Occorre comunicare - e sapere comunicare - un sistema elettorale che la gente capisca nelle sue caratteristiche e nei suoi obiettivi.

Sen. Prof. Stefano Passigli

Siete stati tutti di una concisione per me imbarazzante. Adesso, parlando per ultimo, devo essere altrettanto conciso.

Vediamo qual è il nocciolo della questione. Innanzitutto, dobbiamo decidere se vogliamo concentrarci su che cosa è “desiderabile”, o su che cosa è “possibile”. Io direi che dobbiamo in primo luogo indicare cosa sarebbe desiderabile, quali sono gli obiettivi che vogliamo raggiungere, e poi vedere – questo sarà soprattutto compito di Chiti – che cosa è possibile ottenere nell’attuale situazione politica. Teniamo presente, nel formulare le ricette per raggiungere il desiderabile, che alcune cose sono chiaramente al di fuori delle possibilità politiche in questa legislatura.

Allora, qual è l’obiettivo? L’obiettivo discende da un’analisi dei mali, da un’analisi del malfunzionamento del nostro sistema politico. Io direi che il problema principale è la frammentazione del nostro sistema partitico, un eccesso di frammentazione.

Un grado elevato di frammentazione il nostro sistema lo ha sempre conosciuto: lo ha conosciuto anche nella Prima Repubblica, ma con la legge Mattarella il sistema è implosivo e la frammentazione è divenuta estrema consegnando ai piccoli gruppi un crescente potere di veto all’interno delle coalizioni di governo. Quindi, i veri mali da rimediare sono: la disomogeneità delle coalizioni di governo; l’eccesso di competizione partitica che porta a comportamenti di maggioranza che riducono l’efficacia dell’azione dei governi; e, innanzitutto, il potere di veto esercitato dai piccoli gruppi all’interno di questo “bipolarismo di coalizione” che non ha le caratteristiche proprie dell’autentico bipolarismo, e che anzi ne nega alcuni dei tratti fondamentali.

Quali le possibili soluzioni? Vi è stato un tentativo nella passata legislatura di risolvere il problema attraverso la via della riforma costituzionale: per fortuna è fallito; avrebbe comportato un completo stravolgimento del sistema, e non credo che sarebbe stato nemmeno efficace. Io credo che la via da percorrere non sia quella della grande riforma costituzionale, e che invece la legge elettorale sia la variabile su cui operare, e anche il principale elemento su cui si possa intervenire nel breve termine per modificare la situazione. Ve ne sono altri: sicuramente i regolamenti parlamentari, o le modalità di finanziamento dei partiti; ma la legge elettorale è certamente il perno di qualsiasi intervento che voglia essere efficace.

Le leggi elettorali devono assicurare – la letteratura politologica è unanime sul punto – due beni: la governabilità e la rappresentatività. Dal punto di vista di entrambi questi criteri l’attuale legge è in assoluto la peggiore, perché non garantisce né l’una né l’altra. Dal punto di vista della governabilità, le ultime elezioni ci hanno casualmente consegnato un esito fortunato: l’attuale legge avrebbe potuto, infatti, portare facilmente a maggioranze diverse tra Camera e Senato, provocando così una situazione di “governo diviso”; invece, una maggioranza per il momento c’è in entrambe le Camere, anche se molti ritengono che sia difficile che essa rimanga in vita per l’intera legislatura. Ma dal punto di vista della rappresentatività, l’attuale legge è veramente indifendibile: una legge che prevede liste bloccate espropria completamente l’elettorato di qualsiasi diritto di scelta, e consegna la rappresentanza esclusivamente nelle mani di oligarchie di partito sempre più delegittimate. In conclusione, dal punto di vista dei due suddetti criteri - cui si afferma in dottrina che un sistema elettorale dovrebbe rispondere - questa è la peggiore di tutte le possibili leggi. A

maggior ragione, dunque, ci dobbiamo impegnare per far capire ai cittadini che questo è, effettivamente, il peggiore dei sistemi elettorali.

Una riforma della legge elettorale è dunque ineludibile. Ma quale riforma introdurre? Qui veniamo al vero problema. Tutte le possibili proposte di riforma si scontrano con l'interesse costituito dai piccoli partiti, dell'una e dell'altra sponda. Io ritengo che le possibilità di adottare uno dei sistemi classici cui si suole fare riferimento, ossia il doppio turno di collegio francese o la proporzionale tedesca, siano minime, perché se adottati nella loro integrale formulazione sia l'uno che l'altro sistema penalizzerebbero enormemente i nostri partiti minori. Non illudiamoci che la proporzionale tedesca con soglia di sbarramento sia più facile da far digerire ai piccoli partiti del maggioritario francese, sempre che si voglia mantenere l'aspetto essenziale del sistema tedesco, e cioè lo sbarramento al 5%. Anzi, con lo sbarramento è ancora più irrealistico pensare che venga adottato il sistema tedesco rispetto al sistema francese, ove al secondo turno i voti degli elettori delle forze minori possono essere indispensabili per la vittoria in molti collegi, mantenendo così ai rispettivi partiti la loro utilità marginale ed un qualche potere di contrattazione con i maggiori partiti.

Io credo che sia del pari irrealistico pensare ad un riformismo minore che nell'obbiettivo di correggere i difetti della attuale legge riduca, ad esempio, sulla scorta dell'esperienza spagnola, l'ampiezza delle circoscrizioni: il ricorso a circoscrizioni molto piccole cancella infatti i partiti minori, i quali però imporranno immediatamente il recupero dei resti in un collegio unico nazionale, pena il non fare passare la legge, o il far cadere il governo pur di tornare a votare con l'attuale legge ad essi più favorevole. È vero, insomma, che la circoscrizione piccola ha moltissimi vantaggi: ristabilisce un qualche rapporto tra gli eletti e il territorio; gli elettori conoscono i candidati e la loro influenza resta viva nel corso della legislatura; e così via. Però non illudiamoci che una modifica di questo genere possa passare come una modifica tecnica minore, perché non è una modifica tecnica minore ma una misura in grado di modificare l'assetto del sistema partitico. D'altro canto, se a questa modifica si accompagnasse il recupero dei resti cadremmo dalla padella nella brace: avremmo esattamente gli stessi esiti dell'attuale legge. Ben poche speranze, dunque, di riuscire ad adottare il sistema tedesco, con il suo essenziale sbarramento al 5%. Ben poche speranze anche per una riforma modellata sul sistema spagnolo. E ancor meno speranze per il doppio turno di collegio francese, i cui meriti sono noti, ma nei confronti del quale sono altrettanto note le riserve insuperabili di larga parte dell'attuale maggioranza.

Cosa fare, dunque? Si potrebbe pensare ad un sistema a doppio turno in cui – prendendo spunto da una ipotesi formulata da Sartori qualche anno fa – il passaggio al secondo turno non fosse legato al superamento di un livello prestabilito di consenso elettorale al primo turno, come in Francia, ma fosse un'opzione delle singole forze politiche, le quali rinunciando al passaggio al secondo turno concorrerebbero proporzionalmente alla distribuzione di un congruo numero di seggi, configurato come premio di maggioranza per la coalizione vincente. Nel rinunciare al secondo turno tali forze dovrebbero indicare il candidato di collegio (e quindi lo schieramento) a favore del quale si ritirano, invitando i propri elettori a votarlo: rinunciarebbero, ma la coalizione vincente avrebbe a sua disposizione un premio di maggioranza che verrebbe ripartito tra i partiti che ritirandosi hanno contribuito a rendere possibile la sua vittoria. Si ipotizzi, ad esempio, che l'85-90% dei seggi venga assegnato ai vincitori dei singoli collegi, e che il 10-15% venga ripartito tra i partiti che nel ritirarsi hanno indicato la coalizione vincente sulla base proporzionalmente al risultato da essi conseguito al primo turno. Un simile meccanismo non solo permetterebbe la loro sopravvivenza, ma addirittura potrebbe risultare per le forze minori in un numero di seggi maggiore di quello che

avrebbero conseguito con la proporzionale. Per ottenere pienamente il risultato voluto, e cioè la governabilità e la stabilità delle coalizioni, occorrerebbe tuttavia completare il quadro con l'introduzione del principio che i seggi ottenuti grazie a tale premio di maggioranza possano essere revocati se i partiti che ne hanno beneficiato vengano meno al vincolo di maggioranza provocando la caduta del governo. E' questo un aspetto essenziale, che implica ovviamente una riforma costituzionale: i partiti minori, che oggi possono fare fallire qualsiasi tentativo di riforma elettorale, verrebbero adeguatamente rappresentati, ma al tempo stesso vedrebbero drasticamente ridotto il proprio potere di ricatto nei confronti della maggioranza, perché se la facessero cadere i propri seggi - acquisiti proprio grazie al concorso dei partiti minori al formarsi della maggioranza - verrebbero revocati. Credo che questa sarebbe una misura di stabilizzazione delle maggioranze di governo molto forte: darebbe ai grandi partiti e al Premier maggior potere sulle scelte di governo, facendo venir meno il potere di interdizione e di ricatto dei piccoli gruppi senza peraltro diminuirne la rappresentanza.

Si potrebbe obiettare che un simile meccanismo tutela solamente i partiti minori della coalizione vincente, negando rappresentanza ai partiti minori della coalizione sconfitta. Si potrebbe rispondere che per tutti i partiti minori, sia di maggioranza che di minoranza, ciò avverrebbe con qualsiasi sistema che non sia l'attuale "porcellum" o altra legge proporzionale priva di sbarramento. Si potrebbe inoltre aggiungere che qualsiasi legge tesa a rendere effettiva la governabilità del sistema non può non pagare un prezzo in termini di rappresentanza delle forze minori. Si potrebbe infine indicare che nulla vieta ai partiti minori di raggiungere accordi pre-elettorali con le forze maggiori per presentare candidati comuni sin dal primo turno. Quanto è però opportuno sottolineare è che il meccanismo proposto indurrebbe significativi processi di aggregazione sia nell'area di maggioranza che di opposizione. Il premio di maggioranza sarebbe per definizione limitato ai partiti minori della coalizione vincente, mentre i partiti minori della coalizione sconfitta non godrebbero di alcuna rappresentanza parlamentare. Ma dato il velo di ignoranza sui risultati elettorali, specie in un sistema come quello italiano ove i due schieramenti contrapposti sono separati da pochi punti percentuali, e dove l'alternanza è stata frequente, è ipotizzabile che il rischio di potenziale sconfitta induca tutti i partiti minori, sia di centro-destra che di centro-sinistra, a progressive aggregazioni con i partiti maggiori, o almeno con altre forze minori a loro vicine.

Si può pensare ad altre *technicalities* per raggiungere questo obiettivo, che è quello di avere una modifica della legge elettorale accettabile ai partiti minori, ma tale da far sì che, una volta che questi siano presenti in Parlamento e nella coalizione di maggioranza, non possano far leva su di un potere di veto ben superiore al loro peso elettorale. Su una grande questione di politica estera, o su una fondamentale questione etica, essi potrebbero ancora far cadere la coalizione di governo, ben sapendo però che in tal caso si tornerebbe ad elezioni, o che comunque essi perderebbero la propria rappresentanza parlamentare. In ogni altro caso, e cioè per tutto quello che è ordinaria politica di governo, la perdita della rappresentanza agirebbe da efficace deterrente, ed essi, al contrario di oggi, sarebbero ben più rispettosi del vincolo di maggioranza.

Ho già detto che al riformismo minore credo poco, perché qualsiasi misura di riformismo minore non aggredisce il difetto principale del sistema, e cioè la frammentazione del sistema partitico e la disomogeneità delle coalizioni di governo. Certo, meglio per il Senato un premio di maggioranza su base nazionale di quella rischiosissima lotteria che sono i premi di maggioranza regionali, ma anche questo richiederebbe una riforma costituzionale, e non aggredirebbe alla radice i mali del sistema. Certo, occorre sicuramente abolire le candidature plurime, che sono uno scandalo, ma non incidono sul cuore del problema. Certo, meglio le

circoscrizioni piccole, ma queste – come ho già detto – riducono drasticamente la rappresentanza dei piccoli partiti, e quindi non credo verranno fatte passare se non con il recupero nazionale dei resti, e ciò vanifica l’obbiettivo. Dunque, non credo al riformismo minore perché non risolve i problemi maggiori.

Infine, due parole sul referendum: siamo così sicuri che la proposta Guzzetta riduca la frammentazione? Se prevediamo che il premio di maggioranza anziché alla coalizione vincente vada alla lista che consegue il più alto suffragio, è probabile che anziché indurre una reale aggregazione partitica determineremmo la formazione di mere aggregazioni elettorali non dissimili da quelle già conosciute nelle ultime elezioni. Un primo risultato sarebbe, indubbiamente, il venir meno nel centro-destra di qualsiasi velleità di autonomia di Udc e Lega e il loro ricompattarsi con Forza Italia e An in un unico partito. Di converso, per mantenere la supremazia elettorale il centro-sinistra sarebbe anch’esso costretto ad allargare ulteriormente i confini dell’Unione, imbarcando ogni e qualsiasi forza, ivi compresi i gruppi politici più radicali cui si era rinunciato nel 2006. Avremmo così determinato l’impossibilità di dar vita ad un grande partito riformista, autonomo e distinto dalla tradizionale sinistra radicale. Avremmo insomma reso ancor più difficile, se non impossibile, la nascita di quel “partito democratico” che già oggi incontra non poche difficoltà. Avremmo forse una competizione elettorale bipolare; ma i due poli sarebbero rappresentati da due “listoni” internamente così disomogenei da paralizzare qualsiasi futura azione di governo. Avremmo ridotto la frammentazione e aumentato la governabilità? Assolutamente no. Anzi, sulla scorta dell’ultimo risultato elettorale, ove la vittoria dell’Unione è stata assicurata anche dai 40.000 voti di una piccola lista lombarda di fuoriusciti dalla Lega, premiati con un sottosegretariato, assisteremmo ad un esasperato corteggiamento di notabili e liste locali. Alla frammentazione nazionale aggiungeremmo tutti i mali del localismo.

Il referendum corre dunque il rischio di portarci a due «listoni» in cui si imbarcherà di tutto. Se così non fosse, se i leaders delle maggiori forze dei due schieramenti ponessero un freno alla naturale tendenza all’allargamento delle rispettive coalizioni discriminando le forze minori, il rimedio potrebbe essere peggiore del male: i partiti minori dell’attuale maggioranza determinerebbero una immediata crisi di Governo, e si tornerebbe a votare con l’attuale legge elettorale anziché con la legge risultante dalla proposta referendaria.

Ho molti dubbi, quindi, sul fatto che il referendum possa essere non solo risolutivo, ma persino utile. Credo che non vi siano alternative alla sede legislativa e al mettere mano ad una riforma che, pur salvaguardando la rappresentanza dei partiti minori (perché senza una tal salvaguardia non credo che si riuscirà a varare alcunché in questa legislatura), ne riduca il potere di veto facendo sì che la presenza delle formazioni minori non vanifichi l’obbiettivo primo di qualsiasi riforma elettorale: una forte riduzione della frammentazione che consenta di aumentare l’omogeneità delle coalizioni di governo.

II sessione

Forma di governo e organi di garanzia

Prof. Enzo Cheli

Rapporto introduttivo

1. Per parlare della nostra forma di governo e delle prospettive di una sua possibile riforma, secondo un'ottica non limitata alla semplice modellistica istituzionale, credo che converrebbe, in primo luogo, portare l'attenzione sul percorso storico che questa nostra forma di governo ha alle sue spalle, così da poter riflettere tanto sulle ragioni che indussero i nostri costituenti - fin dal settembre del 1946 con l'ordine del giorno Perassi presentato nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 - a scegliere una forma di governo parlamentare (peraltro "razionalizzata e corretta" dalla presenza di forti poteri di garanzia per le minoranze), quanto sul modo come questo modello ha di fatto funzionato in questi sessant'anni di esperienza repubblicana, subendo mutamenti e adattamenti notevoli alle vicende della politica.

Naturalmente non è questa la sede per svolgere un'analisi di questo tipo, che richiederebbe molto tempo. L'unica osservazione che in questa sede vorrei limitarmi a fare è che nell'arco della nostra vita repubblicana quasi mai questa forma di governo ha funzionato secondo le regole del modello parlamentare classico (fondato, cioè, sulla pari legittimazione di tutte le forze in campo e sulla loro naturale alternanza alla guida del governo), mentre in molte occasioni ha funzionato secondo schemi che, a seconda dei casi, sono stati più vicini ora al modello assembleare ora al modello presidenziale, in relazione alle diverse stagioni politiche che il nostro paese ha attraversato, dal centrismo al centrosinistra, dai tentativi di grande coalizione alla svolta del 1993, che ha aperto la strada ai primi tentativi di bipolarismo. Da qui la possibilità di distinguere questo sviluppo relativo al funzionamento della nostra forma di governo con riferimento quanto meno a tre fasi individuabili: a) nel periodo che va dal 1948 al 1989, caratterizzato da una più o meno rigida applicazione della c.d. "*conventio ad excludendum*"; b) nel periodo che corre dal 1989 al 1993 e che, dopo la caduta dei presupposti della "*conventio*", appare segnato da un alto tasso di sperimentabilità e fluidità; c) infine, nel periodo che si apre con la crisi politica del 1993, quando, anche a seguito dell'abbandono della legge elettorale proporzionale, si apre quella fase di "transizione" dagli esiti ancora incerti che ha indotto taluni a parlare di Seconda Repubblica e che ha orientato il funzionamento della nostra forma di governo verso un modello bipolare e verso una sorta di "presidenzialismo strisciante", a sua volta destinato a evolvere secondo alcuni - dopo la recente riforma elettorale attuata con la legge n. 250 dello scorso anno - in direzione della nascita di una Terza Repubblica (Calise).

Ora, sappiamo bene che queste distinzioni tra Prima, Seconda e Terza Repubblica hanno una valenza meramente giornalistica e sono del tutto improprie sul piano tecnico dal momento che il modello di forma di governo adottato con la costituzione del 1948 è rimasto sinora, sul piano formale, sostanzialmente immutato, mentre i cambiamenti hanno riguardato

non tanto il modello quanto l'assetto del sistema politico e gli equilibri tra i vari apparati costituzionali fondati su tale assetto.

2. In questo percorso storico il punto di svolta più significativo è indubbiamente segnato dalla riforma elettorale in senso maggioritario del 1993 che ha prodotto, nel funzionamento del sistema politico e della forma di governo, alcuni effetti rilevanti, dal momento che: a) ha aperto la strada ad una forma elementare di bipolarismo, che è ancora in corso di assestamento e che - per ragioni di ordine storico e culturale, oltre che politico - ben difficilmente potrà approdare ad una forma di bipartitismo; b) ha rafforzato il ruolo dell'esecutivo rispetto al ruolo del Parlamento; c) ha accentuato, nel Governo, il peso del Presidente del Consiglio che, attraverso il suo collegamento con la coalizione vincente, ha finito per godere di fatto di una investitura popolare diretta.

Questa evoluzione del nostro governo parlamentare ne ha, però, accentuato anche alcune patologie (o devianze dal modello classico), che si sono venute a manifestare sia nell'accresciuta frammentazione del sistema politico (che registra 20 gruppi parlamentari alla Camera e 9 formazioni diverse che concorrono a formare la maggioranza governativa); sia nella maggiore personalizzazione delle funzioni di governo esercitate dal Presidente del Consiglio, peraltro con una premiership non rispondente ad una vera leadership, data la scarsa coesione esistente all'interno delle coalizioni di governo; sia, infine, nei rischi di derive di tipo populista e plebiscitario che l'azione congiunta dei processi di frammentazione e personalizzazione tendono naturalmente ad innescare.

La riforma elettorale del 2005, anziché contenere ha agito da moltiplicatore di queste patologie del governo parlamentare avendo favorito, con il ritorno al sistema proporzionale, tanto la frammentazione tra le forze politiche quanto l'indebolimento delle istituzioni rappresentative, in conseguenza della maggiore distanza che la riforma elettorale è venuta a determinare (con l'abolizione dei collegi uninominali) tra elettori ed eletti.

3. A partire dagli anni '80 abbiamo avuto vari tentativi di riforma della nostra forma di governo (dal "decalogo" Spadolini alle tre Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali che si sono succedute dal 1984 al 1998) ma nessuno di questi tentativi conseguiva risultati concreti sul terreno normativo. Soltanto nel 2005, con la riforma del centrodestra nata dal c.d. "progetto di Lorenzago", si giungeva al livello della definitiva approvazione parlamentare di una riforma dell'intera seconda parte della Costituzione, ai sensi dell'art. 138 della Cost.

Alcuni di questi tentativi puntavano semplicemente ad accentuare in termini di maggiore efficienza la razionalizzazione del nostro modello parlamentare (che veniva, nella sostanza, confermato insieme con il sistema elettorale proporzionale); altri puntavano, invece, all'abbandono di questo modello attraverso un "salto di corsia" ora in direzione di un "semipresidenzialismo all'italiana" (come accadeva con il progetto elaborato nel 1997 - 98 dalla Commissione D'Alema), ora in direzione di un disegno del tutto inedito e sconosciuto di "premierato" (come accadeva con la riforma del 2005).

Tutti questi tentativi, per ragioni diverse, sono falliti e questo può considerarsi una fortuna che ha reso libero il campo su cui oggi operare.

Il fallimento dei vari tentativi di riforma è derivato da tanti fattori che qui sarebbe troppo lungo analizzare, ma in primo luogo è derivato dal fatto che i diversi progetti erano stati elaborati da una cerchia molto ristretta di addetti ai lavori (politici e tecnici), senza alcuna opera di maturazione e coinvolgimento dell'opinione pubblica. Le varie ipotesi di "grande

riforma” sinora tentate con riferimento alla forma di governo sono state, di conseguenza, affossate, talvolta dal disinteresse e talvolta dalla netta contrarietà di un’opinione pubblica poco disposta a riconoscerle come utili o necessarie. Su questo piano resta importante la lezione che è possibile trarre dall’esperienza del referendum del 25 giugno scorso, che ha visto una partecipazione molto elevata (il 54% degli aventi diritto contro il 34 % del precedente referendum costituzionale) e che ha fatto emergere due rifiuti molto netti del corpo elettorale: quello verso una “grande riforma” della Costituzione (dal momento che - almeno questo sembra essere stato l’atteggiamento più diffuso nel corpo elettorale - è pur sempre meglio tenersi la costituzione che abbiamo e che, pur con tutti i suoi difetti, ha retto la sua prova nella storia del Paese che sperimentare un “salto nel buio”), e quello verso un uso prevalentemente politico e congiunturale della riforma (ignorando cioè il carattere strutturale, legato al radicamento storico, che ogni costituzione per sua natura presenta).

4. Se questa è la storia che abbiamo alle spalle da dove ripartire?

Per riprendere il percorso di una possibile (e utile) riforma credo che occorra innanzitutto mettere sotto osservazione lo stato di salute del nostro sistema politico, che rappresenta il terreno su cui la riforma va collocata.

Questo sistema, a ben guardare, viene oggi a caratterizzarsi per quattro aspetti fondamentali: a) per la complessità della sua struttura, determinata dallo stato di frammentazione tra le forze sociali e politiche (e che la riforma elettorale del 1993 non ha contenuto, bensì accentuato); b) per l’avvio di un processo di polarizzazione favorito dai sistemi maggioritari applicati negli anni ’90 sia a livello centrale che locale, ma che presenta ancora esiti del tutto incerti e comunque lontani dalla possibilità in tempi brevi di uno sbocco bipartitico; c) per la sostanziale equivalenza delle due coalizioni in campo e per l’avvio, tra tali coalizioni, di un processo di alternanza nella guida del governo (pur in condizioni ancora poco favorevoli al riconoscimento di una reciproca piena legittimazione all’esercizio di tale funzione).

5. Se questo è il quadro, quali obiettivi perseguire e con quali strumenti?

L’obiettivo fondamentale resta quello della costruzione di una forma di governo in grado di funzionare meglio di quella attuale in termini di rappresentatività, di stabilità e di efficienza.

A tale obiettivo si collegano le esigenze: a) di favorire e sviluppare il percorso già avviato verso il bipolarismo o, quanto meno, verso un multipartitismo temperato con non più di quattro o cinque grandi forze; b) di rafforzare il ruolo della maggioranza dando più stabilità ed efficacia all’azione del governo, in direzione di governi di legislatura; c) di non deprimere, ma anzi sviluppare il ruolo delle rappresentanze parlamentari e degli apparati di garanzia, cui risulta affidato il compito di preservare le condizioni per la legittimazione e l’alternanza tra le forze in campo.

6. Per realizzare questi obiettivi - anche alla luce dei passaggi che si sono sviluppati dopo il 1993 - non occorre una “grande riforma”, con il passaggio ad una forma di governo diversa dal governo parlamentare, tanto più ove si consideri che l’esito del recente referendum costituzionale, insieme con gli orientamenti a suo tempo espressi dalla Corte costituzionale in tema di intangibilità dei “principi supremi” (v. sent. 1146 del 1988), sembrano rendere oggi impraticabile, non solo politicamente, ma anche tecnicamente, questa ipotesi.

Gli strumenti da adottare ai fini della riforma sono, dunque, quelli ordinari che la costituzione prevede nell'art. 138 e che possono essere utilizzati con gradualità, sia pure in vista del perseguimento di un disegno organico ad ampio spettro. Disegno che andrebbe sviluppato su vari piani e, in particolare, sui piani: a) della legislazione elettorale, anche di contorno (in vista di un maggiore accorpamento tra le forze); b) dei regolamenti parlamentari (in vista di un rafforzamento del controllo parlamentare); c) della legislazione ordinamentale, relativa agli assetti degli organi costituzionali (si pensi all'aggiornamento della legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio o ai correttivi che si potrebbero introdurre nel processo costituzionale ai fini di una maggiore tutela diretta dei cittadini e delle minoranze); d) infine - ma come punto di arrivo finale del percorso - del modello costituzionale di governo parlamentare tracciato nella seconda parte della costituzione.

7. A questo punto mi limito solo ad alcuni accenni sulle riforme possibili ed utili:

a) per quanto riguarda la legge elettorale per le elezioni politiche penso che, dopo la riforma del 2005, occorra assolutamente invertire la rotta per ritornare al modello maggioritario avviato nel 1993, da completare e sviluppare attraverso un ricorso generalizzato al collegio uninominale. I modelli da utilizzare sono fondamentalmente due: doppio turno di collegio (secondo il modello francese) o sistema misto, maggioritario e proporzionale (secondo il modello tedesco), ma con una forte clausola di sbarramento (eventualmente a parametri progressivamente crescenti nel tempo); b) per quanto riguarda il Parlamento - a parte la riduzione del numero dei suoi componenti (su cui l'accordo appare generale) - l'obiettivo primario da realizzare resta quello del superamento del bicameralismo paritario attuale, in direzione di una differenziazione sia strutturale che funzionale tra le due Camere. La differenziazione strutturale potrebbe essere ricercata in direzione sia del modello tedesco del Bundesrat (con un Senato eletto dagli esecutivi regionali), sia del modello austriaco (con un Senato eletto dai Consigli regionali), sia di un modello misto (di tipo spagnolo), dove l'elezione del Senato avvenga tanto in forma diretta (da parte degli elettori), che indiretta (da parte degli organi regionali). La differenziazione funzionale potrebbe, a sua volta, essere cercata distribuendo diversamente tra le due Camere le funzioni legislative e di controllo (con una prevalenza della Camera sulla legislazione e del Senato sul controllo) ovvero articolando le competenze secondo il criterio delle materie (affidando alla Camera i campi della legislazione esclusiva ed al Senato quelli della legislazione concorrente, con alcune materie in comune). Non penso, comunque, che sia produttivo collocare il Senato fuori del circuito dell'indirizzo politico e del voto di fiducia (che potrebbe essere riferito al Parlamento in seduta comune); c) per quanto concerne il Governo, fatta la scelta di non uscire dal solco del governo parlamentare, occorre pensare a soluzioni in grado di accentuare gli elementi di correzione e di razionalizzazione di questa forma di governo già presenti nella costituzione in vigore, in direzione di una maggiore efficienza e più forte tutela delle minoranze. Confermata la necessità della fiducia al Governo all'atto dell'investitura, è giusto pensare ad una "sfiducia costruttiva" (secondo il modello tedesco) in grado di svolgere un ruolo di maggiore stabilizzazione degli esecutivi. Ma occorre anche pensare a maggiori poteri di indirizzo riconosciuti al Primo Ministro, attraverso la nomina e revoca dei ministri e l'esercizio dei poteri di organizzazione interna del Governo più ampi di quelli attualmente consentiti dalla legge 400 del 1988. Infine, andrebbe rafforzato il ruolo del Governo in Parlamento attraverso una riforma dei regolamenti parlamentari in grado di consentire all'esecutivo un maggior controllo sui tempi e sui modi del lavoro parlamentare (anche in vista di una riduzione nell'uso della

decretazione di urgenza); d) per quanto concerne il Capo dello Stato, penso che occorrerebbe distinguere meglio i poteri di controllo spettanti a quest'organo di garanzia dai poteri di indirizzo spettanti al Governo, ma anche rafforzare taluni poteri del Capo dello Stato rendendoli pienamente autonomi dai poteri del Governo (con l'abbandono per questi poteri "propri" dell'obsoleto istituto della controfirma). In questa prospettiva il potere di scioglimento delle Camere andrebbe ancora conservato - almeno in una prima fase - nell'area dei poteri di controllo spettante al Capo dello Stato. In una fase del bipolarismo più avanzata e matura di quella attuale si potrebbe, però, anche pensare ad uno spostamento del potere di scioglimento nell'area dei poteri di indirizzo politico spettanti al governo, secondo il modello Westminster. e) un ultimo punto riguarda lo "statuto dell'opposizione" che va ancora costruito in termini organici e che trova le sue componenti fondamentali nel rafforzamento del quorum previsto per le leggi di riforma costituzionale, nonché per i regolamenti parlamentari e per le leggi elettorali (oltre che per l'investitura dei vari organi di garanzia). In questa ottica si potrebbe anche pensare alla possibilità di una impugnativa diretta delle leggi innanzi alla Corte costituzionale, conferita alle minoranze parlamentari per vizi formali.

1. Dopo l'esito del referendum, respinto un Progetto di riforma che travolgeva gli stessi 'principi supremi' della Carta del 1948, accantonata l'idea della 'grande riforma', si può finalmente ragionare in termini di aggiustamenti e modifiche puntuali, le sole conformi all'art.138 come da molti è stato sottolineato¹. Sono d'accordo con chi propone di limitarsi a pochi interventi, iniziando proprio dall'art.138 per ridare una garanzia adeguata ai principi costituzionali restituendo senso alla 'rigidità'. Io stessa l'avevo sottolineato fin dal 1994, prima ancora che si svolgessero le elezioni e se ne conoscesse il vincitore. Già l'abbandono del sistema elettorale proporzionale imponeva infatti una correzione del *quorum* richiesto per la seconda votazione, non più idoneo, nei nuovi equilibri, a soddisfare l'obiettivo della norma: sottrarre alla 'maggioranza di governo' il potere di modificare *da sola* la Costituzione. La maggioranza assoluta, facilmente raggiungibile in un sistema sia pure imperfettamente bipolare, è divenuta ormai una garanzia inadeguata.

La proposta non dovrebbe trovare ostacoli in Parlamento. Quale interesse potrebbe avere chi è attualmente all'opposizione ad ostacolare il rafforzamento (anzi il ripristino) di una garanzia per le minoranze? Tanto più che, da ogni parte, si grida contro modifiche costituzionali 'a colpi di maggioranza'; e che, contro l'uso politico della Costituzione, altri ordinamenti prevedono ben più gravi ed efficaci rimedi: lo scioglimento dell'Assemblea che ha votato la riforma, le elezioni e l'approvazione finale della Camera nuova (²).

2. La forma di governo non dovrebbe richiedere modifiche costituzionali: l'obiettivo auspicato – il rafforzamento del governo, in particolare, della posizione del Presidente del Consiglio- si è già realizzato nel naturale evolversi del sistema dopo la modifica delle leggi elettorali. Qualcuno propone di aggiungere il potere di revoca dei ministri (da formalizzare con decreto del Capo dello Stato allo stesso modo della nomina), benché sia da tempo chiarito che nessuna norma o principio vieta di esercitarlo. Gli ostacoli non sono di ordine giuridico ma, semmai, esclusivamente di ordine politico (³): difficoltà interne alla maggioranza sicuramente non eliminabili da una disposizione costituzionale, utile, forse, a confermare l'esistenza del potere di revoca vista la perdurante incertezza di alcuni e le esitazioni degli organi politici. Personalmente resto contraria a mutamenti del testo costituzionale non strettamente necessari.

Anche se qualche voce isolata richiama ancora l'elezione diretta del Premier(⁴), il problema posto al centro del dibattito sulla grande riforma – il rafforzamento del vertice governativo - si è 'sgonfiato'. Restano peraltro in tutta la loro evidenza le intollerabili anomalie e le prassi incostituzionali di segno inverso, legate al distorto 'rafforzamento' del Governo a scapito del Parlamento.

* Le annotazioni sono state inserite dall'Autrice in fase di revisione dell'intervento, per consentire al lettore una più completa informazione sui riferimenti al dibattito precedente emersi nel corso dell'esposizione orale.

¹) In particolare, in vari luoghi, da A.PACE, fin dal 1992.

²) Spesso si preferisce trascurare l'importanza del fatto che diverse Costituzioni (E. ROZO ACUNA, *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Napoli, 1997) prevedano un simile procedimento aggravato, e non si sottolinea come, in realtà, quello previsto dall'art.138 della nostra Carta costituzionale non sia di certo fra i più pesanti e garantisti.

³) Per un discorso approfondito rinvio alle considerazioni già svolte (*Sfiducia individuale e revoca dei ministri nel nuovo assetto politico italiano*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, I°, Milano 1998, 157ss.)

⁴) Vi allude, ad esempio, di recente, Walter Veltroni nelle pagine del *Corriere della sera*.

E' necessario intervenire sulla Carta costituzionale per porvi rimedio? Non credo proprio.

La più grave questione, qui sottolineata da Valerio Onida e Marta Cartabia, è il disequilibrio fra Governo e Parlamento nella produzione legislativa: decreti-legge fuori dalle regole dell'art.77, leggi delega fuori dalle regole dell'art.76, leggi formate da uno o pochi articoli con centinaia di disposizioni che il Parlamento deve approvare a scatola chiusa non essendo in grado d'intervenire. Questioni ben note che hanno richiamato l'attenzione non solo degli studiosi ma anche del Capo dello Stato (⁵). Inutile dire che la Costituzione, ben chiara in proposito, non ha bisogno di emendamenti ma solo di applicazione; basterebbe una lettura corretta della *riserva di legge* e della sua *ratio* (che non sta certo nella posizione gerarchica della fonte) per escludere i decreti legge almeno dalle materie più delicate, com'è del resto in Spagna, ossia nell'unico sistema costituzionale che li prevede (⁶). Una disciplina affidata al solo governo non è infatti meno grave se rivestita della 'forza di legge'; le ragioni per distinguere i decreti-legge dai regolamenti ai fini della riserva non hanno consistenza alcuna (⁷).

E' dunque da affidarsi, per un verso, al maggior rigore della Corte costituzionale (sollecitata dalla dottrina), le cui pronunce riescono a incidere anche su prassi illegittime di lunga durata; e intervenire, per altro verso, sui Regolamenti parlamentari facilitando il cammino dei disegni di legge governativi per attenuare le cause delle illegittime prassi. Sempre - s'intende - senza eliminare o soffocare il dibattito parlamentare; altrimenti la stessa valenza democratica della riserva di legge ne risulterebbe annullata.

Anche a questi fini la legge elettorale sta, comunque, in primo piano.

3. Se si vuole davvero consentire una governabilità ammissibile, pur senza gli eccessi autoritari dell'ultima riforma (bocciata dal popolo) e senza distorsioni inaccettabili degli orientamenti del corpo elettorale, non si può evidentemente mantenere una legge elettorale come quella in vigore per il Senato.

Eliminando l'ipotesi ormai irrealistica di un ritorno al proporzionale, sembrerebbe preferibile la scelta del doppio turno che trova, peraltro, l'ostilità di politici favorevoli ad accordi *preventivi* e a maggioranze *virtuali*, create a tavolino tra forze di cui non si conosce il seguito nel paese. Per evitare simili artifici e lasciare qualche spazio alla scelta del 'popolo sovrano', sarebbe più democratico consentire un voto aperto al primo turno, seguito da alleanze *successive* (a carte scoperte). E' vero che i gruppi di potere potrebbero trovare egualmente espedienti per accordarsi preventivamente e disporre delle candidature; tuttavia, se è giusto attenersi a un certo realismo, non è neppure possibile costruire una legislazione elettorale pensata esclusivamente per prevenire brogli! Stefano Passigli, del resto, ha illustrato qui i ritocchi cui gli scienziati politici pensano per perfezionare il sistema.

⁵) Ricordiamo il richiamo del Presidente della Repubblica Azelio Ciampi. Per i diversi profili della grave questione dei decreti-legge, da ultimo, A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata, 2006.

⁶) Unico almeno fra le 'democrazie occidentali' europee e fra tutte le altre che a quel modello si sono ispirate.

⁷) Non posso che rinviare ai diversi luoghi nei quali, di recente, ho trattato ampiamente la questione troppo spesso ignorata anche dalla dottrina: L. CARLASSARE, *I limiti di materia al decreto-legge: due Costituzioni a confronto*, in F. FERNANDEZ-SEGADO (a cura di), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, 2003, 1235ss.; ID., *La 'riserva di legge' come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, I°, 423ss.; ID., *Le fonti del diritto nel rapporto Governo-Parlamento: il decreto-legge*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di A. Pizzorusso*, Pisa, 2006.

Il divieto di presentare la stessa candidatura in più collegi sarebbe un'altra modifica importante : piccola, ma di grande significato per 'prendere sul serio' gli elettori, come altri interventi hanno opportunamente sottolineato .

4. Come costituzionalista il discorso sulla legge elettorale mi induce a riflessioni sul legame fra i tre temi oggi in discussione , un legame che sicuramente complica la scena ma non può essere del tutto ignorato.

E' difficile ragionare della forma di governo, del ruolo delle due Camere , del rapporto fra loro e con il Governo, delle funzioni dell'una e/o dell'altra senza sapere *quale* sarà il Senato. Ciò vale per il controverso discorso della 'fiducia' al Governo , così come per ogni altra ipotesi di differenziazione, per ogni prospettiva di bicameralismo (⁸).

La composizione del Senato costituisce un nodo essenziale anche nel rapporto Stato/Regioni, che non può prescindere dalla posizione che esse assumono nel sistema, dalla loro presenza e forza all'interno delle istituzioni statali. Ed è il timore di paralisi provocate da un Senato disomogeneo che sempre induce ad escluderlo da una serie di attribuzioni su un duplice fronte: in rapporto all'altra Camera, in rapporto alle Regioni.

Fra le diverse soluzioni alla questione difficile del collegamento fra Senatori e realtà regionali, privilegierei quelle che tengono maggiormente conto del legame col popolo sul territorio piuttosto che del legame con le istituzioni. Ho sempre pensato con favore al Senato degli Stati Uniti più che al modello tedesco (⁹). Con pochi senatori, eletti dai cittadini in rappresentanza dell'ente territoriale, si *evita il rischio di Camere troppo diseguali* e dunque la *necessità di competenze differenziate*, causa sicura di complicazioni, lentezze, conflitti.

Il legame fra le questioni mette parzialmente in crisi l'idea di riforme intese come semplici 'ritocchi', non tanto per la quantità delle disposizioni coinvolte, quanto per la necessità di guardare all'impianto complessivo e costruire un disegno coerente.

A cosa deve servire il Senato? Quale ha da essere il suo ruolo?

In queste domande, preliminari alla legge elettorale, la razionalità subito si scontra con la 'fattibilità'. L'obiezione sulla resistenza dei senatori (e dei politici in generale) a soluzioni che comportino una reale diminuzione del loro numero appare scontata. D'altra parte il senso e il ruolo di un Senato delle Regioni può esaltarsi solo con i piccoli numeri.

5. Conservando la forma di governo parlamentare con il Presidente del Consiglio rafforzato, ripristinando le condizioni per un sistema tendenzialmente bipolare dove la maggioranza è forte, la questione delle garanzie resta in primo piano. Mi limiterò al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale.

Il Presidente della Repubblica, come istituzione di garanzia (¹⁰), si è rivelato sempre più essenziale all'equilibrio del sistema: basta pensare al rinvio delle leggi e ai casi gravissimi

⁸) Fin dall'inizio sulla questione del Senato si aprirono dibattiti accesi e forti contrasti ; in definitiva, si può osservare come la soluzione cui si pervenne , il bicameralismo perfetto, così come le ragioni che la ispirarono e la stessa composizione della seconda Camera , non apparvero mai soddisfacenti (L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia*, Annali 17 , a cura di L. VIOLANTE, Torino 2001, 325ss.)

⁹) Che il modello non abbia soddisfatto lo dimostrano anche le modifiche recenti (illustrate qui ampiamente da ADELE ANZON); modifiche che, pur non riguardando la composizione del *Bundesrat* , esprimono bene le difficoltà . In proposito si vedano le riflessioni di D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, Relazione presentata al X Convegno italo-spagnolo, in www.Astrid-online.it

¹⁰) Interessa ricordare che anche nei momenti di più acuta spinta al rafforzamento della posizione della persona posta alla guida del governo , per chi pensava ancora in termini di 'costituzionalismo', il Capo dello Stato come istituzione di *garanzia* non si voleva indebolito ma si considerava, anzi, un elemento irrinunciabile per l'equilibrio istituzionale : interessante, in particolare, il pensiero espresso da S. GALEOTTI,

che negli ultimi tempi lo hanno provocato . Ed essenziale rimane il suo ruolo nella nomina e revoca dei ministri, dove, pur senza concedere intromissioni nella libera scelta politica del Presidente del Consiglio, vale almeno ad evitare che sia varcata la soglia minima di probità e decoro .

Conserverei al Capo dello Stato, come ora, la partecipazione paritaria alla decisione di sciogliere le Camere, senza trasferire interamente il potere a chi guida il governo (secondo il disegno della riforma bocciata) , ma neppure attribuendolo in esclusiva al Presidente della Repubblica (come propone Enzo Cheli ¹¹). Per un atto così delicato e talora decisivo, l'equilibrio fra due valori –la garanzia e la rappresentanza - mi sembra essenziale. Se la volontà politica del governo non deve prevalere, va comunque tutelato il diritto della maggioranza a governare finché ne sussistano le condizioni. L'equilibrio è difficile ma le vicende che hanno segnato l'esperienza del sistema repubblicano hanno rafforzato le mie convinzioni di sempre (¹²).

La modifica indispensabile è *una* soltanto, come tutti abbiamo sempre sottolineato: l'elevazione della maggioranza richiesta per l'elezione del Capo dello Stato, che non può più essere quella assoluta facilmente raggiunta dall'uno o l'altro dei due schieramenti, che apre la possibilità di una presidenza di parte; possibilità che da sola rovescia il sistema costituzionale. Tanto più che la perdita d'*indipendenza* e d'imparzialità si comunicerebbe alla Corte costituzionale i cui giudici sono in parte di nomina presidenziale, mentre è necessario piuttosto rafforzare ulteriormente la loro indipendenza e a questo fine non servono riforme costituzionali. L'obiettivo può essere raggiunto inserendo un passaggio nel procedimento di nomina da parte del Capo dello Stato e nell'elezione da parte del Parlamento , senza alterare le competenze costituzionalmente stabilite (o incidere sulla sostanza del loro esercizio).

6. Ne parlava anche Peter Häberle nella Relazione all'incontro sul ruolo delle Corti costituzionali (¹³), e pure qui il discorso è stato ripreso. Senza dubbio la trasparenza della nomina e dell'elezione dei suoi componenti darebbe maggior forza all'organo di giustizia costituzionale, sia come immagine, sia come sostanza. La coscienza di non dover nulla a nessuno accresce l'indipendenza e il senso di responsabilità del giudice; la visibilità delle ragioni per le quali ricopre la carica ne accresce l'autorevolezza. Sarebbe utile a tal fine l'introduzione di passaggi idonei nel procedimento, in particolare *audizioni* (rese pubbliche) che rendano espliciti i motivi per i quali un candidato è scelto a preferenza di un altro: da noi, soprattutto, il confronto fra candidature è importante. Con i necessari adattamenti delle procedure al nostro sistema - operazione sicuramente non difficile in quanto, lasciando inalterata la titolarità dei poteri di nomina o di elezione, non richiederebbe una legge costituzionale- ci si potrebbe ispirare all'idea di fondo del sistema americano, facilitando trasparenza e controllo.

Verso una nuova Costituzione, Milano, 1983, I°, 420ss., all'interno della Ricerca del "Gruppo di Milano" diretta da G. MIGLIO.

¹¹) Il quale aveva espresso analoga opinione anche in passato: E. CHELI, Art. 89, in *Commentario della Costituzione a cura di Branca*, Bologna, 1983, 96ss.

¹²) E a condividere le posizioni di studiosi autorevoli, da MORTATI a ELIA. Senza riprenderle qui, rinvio alle considerazioni già svolte (v., in particolare, Art. 88, in *Commentario della Costituzione*, cit., 1 ss; e, *Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica*, in *Annuario AIC*, Padova, 2002, 73ss.)

¹³) CORTE COSTITUZIONALE, Palazzo della Consulta, *Ruolo delle Corti costituzionali nelle odierne democrazie*, Giornata di studio, Venerdì 30 maggio 2003.

Com'è noto, per l'art. II, par.2 della Costituzione degli Stati Uniti, tutte le nomine di competenza del Presidente - dai giudici ai funzionari federali, ministri compresi- devono avvenire con il parere e il consenso del Senato, che può svolgere indagini sulla competenza, i precedenti, l'idoneità del candidato per giungere a una decisione trasparente ; va sottolineato che per i giudici della Corte suprema la candidatura proposta dal Presidente in vari casi non è stata confermata (¹⁴).

Qualcosa da noi è già previsto per le nomine delle Autorità garanti; l'idea comincia a penetrare. La trasparenza costituirebbe un elemento di ulteriore legittimazione, un rafforzamento del prestigio del giudice costituzionale anche agli occhi dei cittadini ; un segno di rispetto per loro, informati delle ragioni di una scelta compiuta alla luce del sole e non soltanto 'comunicata' senza motivazione alcuna . Penso alle nomine di competenza del Presidente della Repubblica , spesso di altissimo livello ma assunte senza vaglio esterno né pubblicità alcuna ; ma ancor più all'elezione dei cinque giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune. Se l'elevata maggioranza richiesta garantisce il pluralismo, non garantisce tuttavia la competenza e l'idoneità dell'eletto in assenza di qualsiasi procedimento che consenta ai deputati una scelta informata. Si tratterebbe unicamente di introdurre un passaggio procedurale -l'audizione pubblica e pubblicizzata- a fini di conoscenza e trasparenza , *senza alterare la competenza* costituzionalmente stabilita imponendo il 'consenso' di un organo diverso che ne condizionerebbe l'esercizio. Al massimo si potrebbe pensare ad un 'parere' non vincolante (ma *pubblico*) espresso da una Commissione parlamentare.

Si tratta di dare visibilità alle ragioni obiettive per le quali una persona è chiamata a ricoprire l'alta funzione per far comprendere che la scelta non è dovuta a supporti politici (o non *esclusivamente* a supporti politici nel caso delle nomine parlamentari). La trasparenza genera fiducia e la fiducia rafforza l'istituzione conferendo autorevolezza ai suoi componenti ed anche indipendenza , sicurezza maggiore e maggior coraggio.

7. A rafforzare le garanzie sarebbe importante l'introduzione nel nostro sistema del ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte di un determinato numero di parlamentari, come da tempo e da molti si propone. Ricorso preventivo che eviterebbe i rischi e i danni certi (non sempre rimediabili) dell'entrata in vigore di una legge in contrasto con la Costituzione. L'obiezione frequente a questa proposta -la politicizzazione del ricorso e il suo continuo e pretestuoso utilizzo da parte dell'opposizione al solo fine di ostacolare la maggioranza- è

¹⁴) Come ho ricordato altrove (*A proposito di nomine, principi costituzionali e regole democratiche*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 69ss.) tra il 1789 e il 1900 più di un terzo dei candidati non ottenne l'assenso. In tempi più vicini , senza menzionare gli ultimi casi a tutti ben noti, va ricordato il caso di William Parker designato dal Presidente Herbert Hoover nel 1930 (si parlava di legami con il Ku Klux Klan) , nel 1968, durante la presidenza di Lyndon Johnson, quello di Abe Fortas . Subito dopo , tra il 1969 e il 1970, il Senato a maggioranza democratica, respinse due candidature di Richard Nixon, Presidente repubblicano. Interessano assai le ragioni di tale rifiuto: il primo candidato, Clement Haynesworth del Sud Carolina, giudice di Corte d'appello degli Stati Uniti, aveva partecipato a una decisione che riguardava una piccola società di cui possedeva parecchie azioni; il secondo, Harold Carswell della Florida, per scarsa competenza, mediocrità e opinioni razziste. Un gruppo di studenti della *Columbia Law School*, facendo ricerche sul suo passato, trovò che una percentuale altissima delle decisioni da lui pronunciate come giudice distrettuale degli Stati Uniti erano state riformate dalle corti superiori , le quali addirittura, in diciassette casi riguardanti diritti civili, si erano pronunciate all'unanimità. Inoltre negli anni '40 (essendosi candidato alle elezioni politiche) aveva dichiarato di credere alla supremazia bianca; e un decennio più tardi, aveva introdotto una clausola discriminatoria dal punto di vista razziale nello statuto di un club

smenita dall'esperienza francese. La *saisine parlementaire* ha dato buoni frutti e ha ricevuto giudizi positivi (¹⁵).

Non è del resto obbligatorio seguire in tutto il modello ; sarebbe anzi necessaria una riflessione attenta per valutare il rendimento e l'utilità di eventuali variazioni, da un lato, e, dall'altro , ai fini della 'fattibilità', per valutare l'opportunità di introdurre le modifiche idonee a superare le resistenze all'introduzione del ricorso parlamentare. Ad esempio, per evitare l'obiezione ricordata, anziché preventivo, il ricorso potrebbe essere *successivo*, con la previsione di termini brevi per la proposizione e per la risposta della Corte . Ciò consentirebbe l'immediato ricorso anche contro i decreti legge (rispetto ai quali è assai improbabile il ricorso preventivo) che contribuirebbe sicuramente all'attenuazione delle prassi illegittime da tutti denunciate. Un rapido controllo preliminare (della Corte o della sua Presidenza) in ordine all'ammissibilità (ma non solo processuale), consentirebbe di respingere subito i ricorsi pretestuosi e manifestamente infondati.

Se quest'ultima proposta non potrebbe essere introdotta se non con legge costituzionale, si può tuttavia concludere che, alla fine, non sarebbero molte le riforme che richiedono la procedura dell'art. 138 : leggi ordinarie e regolamenti parlamentari in molti casi sarebbero sufficienti, insieme , s'intende, a coraggiosi interventi della Corte per ripristinare la legalità costituzionale eliminando con decisione deviazioni e illegittime prassi. E qui il lavoro di stimolo degli studiosi diviene essenziale.

¹⁵) E' interessante rileggere la risposta alle consuete obiezioni fornita da L. FAVOREU, *Intervento* , in *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, (a cura di L. CARLASSARE), Padova, 1998, 170ss.

Prof. Massimo Luciani

Sembra metodologicamente doveroso, in un Seminario organizzato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, prendere le mosse proprio dalle riflessioni che lo stesso Ministro Chiti ha avuto modo di esporre nel corso dell'audizione innanzi la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati il 18 e il 26 luglio scorsi.

1. La prima considerazione riguarda il rapporto che il Ministro ha instaurato tra metodo delle riforme e forma di governo, quando ha espresso l'intenzione di mettere in moto una "azione di forte collaborazione" con il Parlamento (e in particolare con le Commissioni affari costituzionali delle due Camere, competenti per materia), nel contesto di una concezione non "presidenzialista" dell'opera del Governo.

Che questa sia la rappresentazione del metodo delle riforme coltivata dall'Esecutivo non si può che essere lieti: dopo anni di revisioni costituzionali disegnate e discusse anzitutto in sedi "speciali" (come è accaduto per le varie bicamerali), o addirittura extraparlamentari (come è accaduto, da ultimo, per la legge di revisione bocciata nel referendum del 25 e 26 giugno, nata "in montagna"), il ritorno all'idea del protagonismo parlamentare e l'utilizzazione dell'iniziativa del Governo in chiave di stimolo del lavoro delle Camere debbono essere salutati con sicura soddisfazione.

Conseguenza logica di questa corretta impostazione, poi, sembra essere la valorizzazione del confronto con l'opposizione, che potrebbe diventare finalmente fruttuoso ora che la pretesa della grande riforma sembra accantonata e che ci si orienta nel senso della "manutenzione ordinaria": un terreno, questo, sul quale non solo le possibilità di un vero dialogo, ma anche quelle di un accordo saranno senz'altro più frequenti e concrete.

2. Questo per quanto riguarda il metodo. Nel merito, muoverei anzitutto dalla constatazione che tra le riforme più urgenti non vi sono quelle relative alle istituzioni e agli istituti di garanzia. Non è certo un caso che nelle varie iniziative riformatrici se ne parli relativamente di rado: quelle istituzioni e quegli istituti, in definitiva, hanno dimostrato di funzionare in modo abbastanza soddisfacente, sicché non sembra essere, questo, uno dei temi ai quali rivolgersi con maggiore urgenza. Qualche aggiustamento, nondimeno, è ben possibile immaginarlo.

Così, per prevenire le frequenti polemiche sulla pretesa politicità dell'azione della Corte costituzionale, non sarebbe irragionevole pensare all'introduzione di meccanismi di selezione "all'americana" (caratterizzati, cioè, dal confronto pubblico), all'allungamento del mandato (con il ritorno agli originari dodici anni), all'introduzione di un efficace regime di incompatibilità successive.

Una riforma importante, poi, sarebbe quella del *quorum* nel referendum abrogativo. Lo stesso referendum previsto dall'art. 75 della Costituzione, in effetti, ha dimostrato di possedere (anche) una valenza oppositiva e garantista, sicché non è irragionevole parlarne in questa sede. Se questo è - come sembra innegabile - vero, per favorire l'impiego dello strumento referendario sarebbe utile introdurre (così come avevano proposto Barbera e Morrone) un *quorum* variabile, calibrato sul *turnout* elettorale (in particolare, su quello relativo alle ultime elezioni politiche). In questo modo si rispetterebbe l'esigenza (che i Costituenti avevano ben compreso) di garanzia della serietà dell'abrogazione popolare, che non può essere consegnata nelle mani di un'esigua minoranza di cittadini, ma allo stesso

tempo si eviterebbe un'eccessiva penalizzazione del referendum, come accade - invece - quando il *quorum* è fisso e non tiene conto della realtà dell'interesse dei cittadini per la politica e dell'effettiva dimensione della partecipazione popolare.

Dubbi, invece, si possono nutrire sull'opportunità di irrigidire ulteriormente il procedimento di revisione previsto dall'art. 138 Cost. E' vero che l'esperienza del 2001 e del 2006 ha dimostrato che le maggioranze di governo qualche volta hanno preteso di agire anche da maggioranze - diciamo così - "costituenti", ma non è meno vero che: a) il sistema possiede comunque, già ora, degli anticorpi (la bocciatura referendaria della legge di riforma nata a Lorenzago è, a questo proposito, illuminante); b) la lezione del recente passato sembra aver indotto le forze politiche a più miti consigli e ha suggerito il ritorno alla logica delle riforme condivise che aveva caratterizzato un lunghissimo periodo della storia repubblicana; c) un eccesso di irrigidimento, invece di avere effetti garantisti, potrebbe determinare - paradossalmente - esiti di segno esattamente contrario, stimolando forzature o vere e proprie rotture costituzionali.

Più che dubbi, infine, vere e proprie certezze vi sono, a mio avviso, sull'inopportunità di modificare il regime costituzionale del ruolo del capo dello Stato. La flessibilità e la capacità di adattamento delle attuali regole costituzionali sono state senz'altro positive e hanno permesso alla Presidenza della Repubblica di assicurare al sistema unità, equilibrio e stabilizzazione. Certo, trattandosi di una magistratura individuale, l'effettiva erogazione di simili prestazioni, che dovrebbero essere sempre proprie del Presidente della Repubblica, dipende in larga misura dalla personalità del titolare della carica (e non sempre, lo si sa, le cose hanno funzionato per il verso giusto). In questa prospettiva, però, le regole del diritto costituzionale possono fare ben poco, e non è certo cambiandole che problemi di questo genere possono trovare soluzione.

3. Venendo, ora, alla forma di governo e a quella che impropriamente, ormai, è comunemente definita forma di Stato (vale a dire alla questione dei rapporti fra Stato e autonomie), mi sembra che una volta di più sia particolarmente significativa la concezione dell'Esecutivo come "Governo in Parlamento" che si ritrova nell'audizione del Ministro.

Se questo è - e personalmente condivido - il modo esatto di concepire il Governo, soprattutto nel nostro Paese, ne viene che il Governo è tanto più forte e saldamente legittimato quanto più forte e saldamente legittimata è la classe politica parlamentare. In questa prospettiva, più che di una revisione della Costituzione, v'è bisogno, e bisogno urgente, d'una nuova legge elettorale, che ponga rimedio ai gravi difetti dell'attuale (un vero "sistema elettorale della debolezza", mi è capitato di definirlo, perché frutto della debolezza di una maggioranza uscente e timorosa di divenire opposizione, e della debolezza dei partiti in generale, che hanno accolto con sollievo la possibilità di indicare *ex auctoritate* gli eleggibili, sottraendo agli elettori qualunque potere di scelta delle persone). Essenziale, anzitutto, è l'eliminazione del sistema della lista bloccata e la reintroduzione di meccanismi democraticamente selettivi del personale parlamentare: l'ipotesi di un modello tedesco, con il 50% dei seggi assegnati con il sistema del collegio uninominale, assume, alla luce della più recente esperienza, forza ancor maggiore di quanta ne avesse in passato. Non meno essenziale - e anche questo sembra addirittura ovvio - è una modificazione dell'attuale disciplina del premio di maggioranza al Senato: se premio di maggioranza ha da esservi, che sia unico e non frazionato per venti Regioni (le soluzioni per armonizzare questa esigenza con quella del rispetto della norma costituzionale sull'elezione del Senato su base regionale non mancano). Anche un intervento sul numero dei parlamentari e sulla selezione delle candidature andrebbe

nel medesimo senso, offrendoci una classe parlamentare più saldamente legittimata e capace di confrontarsi alla pari con quel Governo che tutti vogliono dotare di poteri di indirizzo adeguati ad una democrazia moderna.

Altri interventi potrebbero riguardare la migliore definizione delle prerogative del Presidente del Consiglio, con l'esplicito riconoscimento del potere di revoca dei Ministri, oppure la disciplina dei rapporti tra maggioranza e opposizione in Parlamento (cosa, questa, che ovviamente concerne i regolamenti parlamentari). Tutto questo, però, mi sembra meno importante dello sforzo riformatore nella direzione di un rafforzamento della legittimazione (e di una garanzia di qualità) della classe parlamentare.

Infine, per quanto riguarda le autonomie (tema, questo, al quale è specificamente dedicata un'altra parte di questo Seminario, ma che ha tali e tante connessioni con quello della forma di governo, da non poter non essere oggetto almeno di un cenno in questa sede), la direzione giusta sembra quella di un aggiustamento dell'attuale Titolo V, che elimini i problemi postisi negli ultimi anni e registri le soluzioni già offerte dalla giurisprudenza costituzionale, che (anche con soluzioni giurisprudenziali assai audaci) si è sforzata di rimediare a talune evidenti insufficienze e imprecisioni della riforma del 2001. Molta prudenza, invece, per non dire contrarietà, si deve avere, a mio parere, per la prospettiva del c.d. federalismo asimmetrico: l'esperienza della Spagna mostra che l'asimmetria o produce eccessive differenziazioni (a vantaggio delle zone più ricche del Paese) oppure è destinata ad essere assorbita, visto che la conquista di autonomie più ampie da parte di una Regione è fatalmente seguita dall'estensione di quelle autonomie anche a tutte le altre Regioni. Il che agevolmente si spiega, se solo si pensa che le classi politiche regionali vivono il mancato ottenimento del massimo spazio di autonomia disponibile come una sorta di sconfitta per - diciamo così - demerito comparativo, con la conseguenza che, per banali ragioni sistemiche, l'asimmetria tende alla propria negazione nel momento stesso in cui si afferma.

4. Molte altre cose, è chiaro, si potrebbero dire. E molte altre ipotesi di riforma si potrebbero fare (a partire da un ripensamento dei rapporti tra le due Camere o quanto meno all'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001). Ma già le questioni cui ho qui brevemente accennato occuperebbero uno spazio enormemente vasto dell'agenda politica di chiunque aspirasse a intervenire sui nodi ancora non sciolti del nostro assetto istituzionale.

Prof. Valerio Onida

1. Vorrei, nel mio breve intervento, restare in linea con il carattere e lo scopo di questo seminario, che non è, mi pare, quello di riprendere una riflessione a tutto tondo sulle istituzioni, il loro funzionamento e le prospettive di cambiamento, e nemmeno quello di avanzare suggerimenti al Governo o alle forze parlamentari su ciò che si potrebbe o si dovrebbe fare sul terreno delle riforme istituzionali, in relazione anche all'attuale congiuntura politica, ma, più modestamente, quello di contribuire a chiarire alcune premesse e alcuni punti fermi, soprattutto per evitare di offrire alibi culturali a cattive soluzioni; chiarire, cioè, in quali direzioni sarebbe bene muoversi, salvo poi vedere se e quanta strada possa essere percorsa nell'attuale situazione politico-parlamentare.

Credo anzitutto che, dopo il referendum del 25 giugno scorso, sia necessario cambiare approccio al tema delle riforme istituzionali. Non si dovrebbero più perseguire disegni astratti di "riscrittura" della Costituzione del 1948, la quale col referendum ha ricevuto una tangibile conferma di quel consenso e di quella fiducia da parte dell'elettorato, che dovrebbero sempre assistere le linee di fondo del sistema costituzionale: ma si dovrebbe pensare solo a quelle eventuali modifiche che si riscontrino strettamente necessarie per ovviare ad inconvenienti dimostrati nel funzionamento del sistema. Modifiche dunque "mirate" e funzionali.

2. Mi occuperò di un solo punto, relativo alla forma di governo, ma che ovviamente non esaurisce questo tema: la disciplina dei rapporti fra Governo e Parlamento, in specie nell'ambito del processo legislativo.

Premetto che a mio giudizio si dovrebbe abbandonare ogni tentativo o velleità di allontanarsi dal terreno e dalla logica del sistema parlamentare, per introdurre elementi contraddittori e pericolosi (come l'elezione diretta del Premier), o per dar vita ad un ibrido in cui l'esecutivo sia di fatto indipendente dalla maggioranza parlamentare, ma insieme goda dei poteri tipici di un Governo parlamentare (poteri sull'ordine del giorno delle Camere, voto bloccato, questione di fiducia, ecc.). In questo campo deve essere rispettata una fondamentale esigenza di equilibrio. Non mi pare opportuno nemmeno sforzarsi di regolare minuziosamente nella Costituzione ogni aspetto del rapporto fra Governo e Parlamento: occorre lasciare spazio a quella flessibilità che è una caratteristica tipica e preziosa dei sistemi parlamentari.

3. Che cosa minaccia oggi l'equilibrio su cui si regge il rapporto fra esecutivo e legislativo? Non mi pare che si possa parlare di un esecutivo sfornito di poteri e istituzionalmente debole rispetto al Parlamento. L'eventuale debolezza politica del Governo, quando si manifesta, è dovuta ai caratteri delle maggioranze e ai rapporti interni ad esse. Ma, sul piano istituzionale, il vero rischio mi sembra quello di uno svuotamento del Parlamento come organo legislativo. Ricordo i noti fenomeni del frequente ricorso alla decretazione d'urgenza, con quel che ne consegue in ordine alle procedure parlamentari in sede di conversione; e la prassi di deleghe legislative non solo numerose e ad ampio oggetto, ma accompagnate da principi e criteri direttivi talvolta vaghi per non dire sfuggenti.

Nella presente legislatura, finora risultano approvate 7 leggi di conversione di decreti legge (due delle quali dispongono anche deleghe al Governo) e solo 3 leggi ordinarie.

Penso poi soprattutto alla prassi dei cosiddetti "maxiemendamenti" con i quali il Governo riformula in un unico articolo, massimamente eterogeneo, il contenuto di interi progetti di

legge, in specie della finanziaria, con molte modifiche rispetto al testo della proposta originaria, sottoponendolo poi ad un solo voto, che, se viene posta la questione di fiducia, esclude il voto su altri emendamenti. Già l'abitudine di conferire alla legge finanziaria annuale contenuti molteplici ed eterogenei, non tutti legati alla "manovra annuale", facendone una legge "omnibus", che viene considerata da Ministri, amministrazioni e parlamentari come una sorta di treno cui conviene agganciare il maggior numero possibile di vagoni, allo scopo di usufruire della corsia preferenziale assicurata dai tempi rigidi di approvazione, contraddice l'esigenza che ogni legge abbia un suo contenuto proprio, e sia oggetto di esame parlamentare con riguardo a tale contenuto. La prassi del "maxi-emendamento" non solo esaspera e amplifica questo difetto (ricordo che l'ultima legge finanziaria - n. 266 del 2005 - è formata da un solo articolo composto da ben 612 commi!), ma altera radicalmente l'equilibrio dei rapporti fra Governo e Parlamento; crea evidenti disfunzioni nel sistema, sostanzialmente spostando la discussione e la mediazione sui contenuti legislativi dalle Camere a sedi interne alla sola maggioranza; e viola palesemente l'art. 72, primo comma, della Costituzione, secondo cui le leggi devono essere approvate articolo per articolo e con votazione finale. Trasformare un contenuto legislativo eterogeneo in un unico "articolo" (che di questo ha solo il nome) è una macroscopica elusione del dettato costituzionale. Tutti abbiamo memoria del richiamo in questo senso contenuto nel messaggio del 16 dicembre 2004, con il quale il Presidente della Repubblica Ciampi rinviò alle Camere la legge di delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario: egli, osservando che il testo era formato da due soli articoli, il secondo dei quali constava di 49 commi e occupava 38 delle 40 pagine in cui era stampata la legge, richiamò (ma invano) l'attenzione del Parlamento "su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata 'articolo per articolo e con votazione finale'".

Di fronte al perdurare di questa cattiva prassi, vi è da domandarsi se non si vuole che sia la Corte costituzionale un giorno ad intervenire per censurarla, così come nel 1996 avvenne con la sentenza n. 360 che sancì l'illegittimità costituzionale della prassi della reiterazione dei decreti legge non convertiti tempestivamente dalle Camere (e proprio quella vicenda dimostra fra l'altro che la prassi così interrotta non rispondeva affatto ad esigenze pratiche stringenti e ineludibili: ineludibile, invece, è il rispetto della Costituzione).

4. Come intervenire per migliorare il rapporto Governo-Parlamento nel processo legislativo?
A mio giudizio non occorrono in questo campo modifiche costituzionali (non considero qui il tema della eventuale riforma del bicameralismo, cui farò solo un cenno più avanti). Oltre tutto, come ho detto, la flessibilità offerta dal sistema parlamentare, e assicurata dall'inserimento in Costituzione solo di alcune essenziali regole al riguardo, è un pregio che non va perduto.

Sarebbe opportuno lavorare soprattutto sui regolamenti parlamentari. Questi sono già stati sottoposti, dopo la redazione del 1971, che rispondeva ad una stagione di "larghe intese" parlamentari, a numerose e profonde modifiche, negli anni Ottanta e Novanta, che hanno introdotto strumenti come una rafforzata programmazione dei lavori, la possibilità di fissare tempi definiti per la discussione di un provvedimento, alcune regole atte a combattere l'ostruzionismo sistematico condotto attraverso la tecnica degli emendamenti a cascata.

Penso che una fedele applicazione dei regolamenti ed una loro revisione volta a meglio garantire tempi congrui ma certi per le deliberazioni, siano la strada da battere. In questo ambito, dovrebbe fra l'altro essere vietato espressamente il ricorso ai "maxi-emendamenti";

dovrebbero essere attribuiti alle Presidenze delle Camere poteri adeguati (da esercitare poi con rigore) in tema di omogeneità dei testi legislativi e di emendamenti agli stessi; e dovrebbe essere forse meglio regolata la procedura nel caso di posizione della questione di fiducia.

5. Un solo fugace cenno, fuori dell'argomento che mi ero proposto di trattare, al tema della riforma del bicameralismo, anche alla luce degli altri interventi.

Penso che per affrontare adeguatamente questo tema occorra anzitutto avere chiaro che qualunque soluzione tendente ad una differenziazione delle due Camere per criteri di formazione e modalità di elezione (e così facendo del Senato una vera Camera delle Regioni o delle autonomie, o differenziando fortemente i sistemi elettorali) deve scontare la possibilità che si formino due maggioranze diverse nelle due Camere. Ciò di per sé non è detto che sia un male, e anzi potrebbe perfino introdurre un elemento di equilibrio e di contrappeso (a patto naturalmente che si identifichi in una sola Camera il "luogo" del rapporto fiduciario con il Governo, e si regolino in modo coerente le attribuzioni delle due Assemblee e la relazione fra le stesse in caso di dissenso). Ma è comunque una conseguenza che può avere un rilevante impatto politico. Mi domando se l'attuale congiuntura del nostro sistema politico, caratterizzato da un bipolarismo estremizzante ed estremamente conflittuale, sia la più adatta per mettere in cantiere riforme capaci di produrre un effetto di questo genere.

1. Un certo protagonismo delle Autorità Amministrative Indipendenti (AAI), anche attualissimo appare evidente di per sé:

a) circa un mese fa (Comunicato del 18 settembre 2006) l'**Autorità garante della concorrenza e del mercato**, applicando per la prima volta, col provvedimento che dispone l'avvio dell'istruttoria, i poteri cautelari appena assegnati dalla c.d. legge Bersani, ha deliberato di sospendere le indicazioni diramate dall'ABI relative alle spese di chiusura dei conti correnti bancari, disponendo al tempo stesso una istruttoria sul caso¹⁶;

b) negli stessi giorni, dagli ambienti vicini alla Presidenza della più grande impresa di telecomunicazioni italiane si facevano trapelare voci e *boatos* – ripresi ampiamente dalla stampa italiana e straniera – secondo le quali una delle più consistenti motivazioni delle ultime mosse di Telecom¹⁷ era dovuta alle difficoltà frapposte dal regolatore del mercato *de quo* (l'**Autorità garante per le comunicazioni**) ad un certo piano industriale avanzato dall'azienda;

c) dal 7 luglio scorso è depositato alla Camera dei Deputati un disegno di legge (C. 1318), d'iniziativa del capogruppo dell'Ulivo e degli altri capigruppo della maggioranza, in materia di incompatibilità e conflitto di interessi dei titolari delle cariche di Governo, volto ad introdurre nel sistema, *ex art.* 5 d.d.l. cit.¹⁸, tra le altre disposizioni, un'**Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei conflitti di interesse**, le cui funzioni, disciplinate dal successivo art. 6, consistono nell'accertare le situazioni di incompatibilità definite dal d.d.l. stesso, vigilare sul rispetto dei divieti e degli adempimenti di cui al medesimo d.d.l. e, infine, promuovere, nei casi d'inosservanza di tali divieti e adempimenti – fatte sempre salve le conseguenze di carattere penale o disciplinare – le previste sanzioni.

A richiesta del Governo l'Autorità esplica anche un'attività consultiva, potendo esprimere pareri – quindi, non obbligatori – sui disegni e sulle proposte di legge nonché sugli schemi di altri atti normativi.

* Le annotazioni sono state inserite dall'Autore in fase di revisione dell'intervento, per consentire al lettore una più completa informazione sui riferimenti al dibattito precedente emersi nel corso dell'esposizione orale.

¹⁶ Ci si riferisce, in particolare, al provvedimento n. 15908 del 14 settembre 2006, I675-*Abi/Modifica unilaterale delle condizioni contrattuali*, pubblicato sul bollettino dell'Autorità n. 35-36/2006, col quale l'Antitrust ha appunto dato la prima applicazione dell'art. 14 L. conv. 4 agosto 2006, n. 248, del D.l. n. 223 del 4 luglio 2006 (c.d. decreto Bersani), che ha introdotto, nel Capo II Titolo II L. 10 ottobre 1990, n. 287, l'art. 14-bis (*Misure cautelari*) il quale, al comma 1°, testualmente dispone che «Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l'Autorità può, d'ufficio, ove concorrenza, l'Autorità può, d'ufficio, ove constatati ad un sommario esame la sussistenza di un'infrazione, deliberare l'adozione di misure cautelari».

¹⁷ Che si era posta in rotta di collisione col governo, conclamata dalle dimissioni del Presidente Marco Tronchetti Provera.

¹⁸ Il testo dell'art. 5 cit., rubricato *Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei conflitti di interessi*, è il seguente: «1. È istituita l'Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei conflitti di interessi, di seguito denominata "Autorità". L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. 2. L'Autorità è organo collegiale costituito da cinque componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Due componenti sono designati dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica tra persone di notoria indipendenza, da individuare tra magistrati, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche e personalità provenienti da settori economici dotate di alta esperienza e riconosciuta professionalità [...] ».

Mi fermo qui, anche se non sarebbe difficile allineare ulteriori, diverse e attualissime testimonianze di vivacità e significatività delle AAI, le quali, ancora oggi, sono al centro di un ampio e animato dibattito dottrinale, per così dire, di “inquadramento” sistematico, nonché di un’intensa attività giurisdizionale di definizione dell’esatta e pratica portata delle forme, procedure, garanzie applicate o da applicarsi da parte delle Autorità stesse.

Premetto quindi sin d’ora che, per ragioni di sintesi, mi soffermerò a discutere due sole tra le tante, anzi tantissime, questioni sottese al nostro tema:

a) in primo luogo, quale sia la loro natura, ovvero se esse siano Autorità *amministrative* indipendenti, in senso proprio, ovvero aventi una rilevanza costituzionale e, in particolare nel primo caso, di quale genere e specie, con quali caratteri, potestà e limiti;

b) in secondo luogo, se (ed eventualmente come) esse debbano essere inserite in Costituzione, muovendo dal fatto che ciò è stato previsto, in anni recenti, sia nello Schema della c.d. Commissione D’Alema (art. 109) sia nella legge costituzionale di revisione (artt. 87 e 98-bis) che (per fortuna – aggiungo io) non ha superato l’esame del referendum oppositivo/confermativo svoltosi il 25 e 26 giugno scorsi.

Per iniziare può essere utile qualche riflessione sulla natura che per diversi aspetti si può definire *certamente* amministrativa delle c.d. Autorità garanti, ma già con l’indicazione della perdurante vitalità della definizione, riconducibile in dottrina a Feliciano Benvenuti, di soggetti ai quali viene affidata un’attività da svolgere in forma amministrativa (atti) che abbia però caratteri e modalità (procedure) sostanzialmente giurisdizionali.

La dizione anglosassone al riguardo è perfetta, nella sua empiricità, quando definisce tale attività come *quasi-judicial*, richiedendo dunque gli elementi indefettibili della *natural justice*, che nel nostro linguaggio vengono tradotti con i caratteri di piena autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione: essi sono il *proprium* delle nostre Autorità (sulla scorta della definizione fondamentale inserita nell’art. 10, co. 2, della legge a tutela della concorrenza n. 287/1990)¹⁹.

Nello svolgere le riflessioni che seguono, si avrà quindi in mente, in questa sede, e ci si riferirà in modo particolare – come sembra chiaro dalla premessa fatta – a quell’attività di *adjudication*, per usare ancora un termine anglosassone, piuttosto che di *rulemaking*, che viene svolta da alcune Autorità indipendenti e segnatamente dalle c.d. Autorità di garanzia (così felicemente definite da Giuliano Amato²⁰), prime tra tutte l’Antitrust.

Da ultimo, sempre in premessa, va pronunciato un *caveat* per chi si inoltra su questo sentiero: ormai c’è in argomento una letteratura sovrabbondante, anzi sterminata, nella quale è difficile orientarsi e districarsi perché sono state sostenute tutte le tesi a favore di un’interpretazione e il loro contrario, per di più con decine di sfaccettature, ma ...con meno di cento paginette delle sue, Fabio Merusi, nel suo *pamphlet* su *Democrazia e autorità indipendenti*²¹, è lì pronto ad impallinare l’incauto che si avventuri, sprovveduto, nel mezzo di questo ginepraio non solo lessicale ma concettuale.

¹⁹ Per un approfondimento sul tema sia consentito rinviare a E. Balboni, *Amministrazione giustiziale*, Padova, 1986 e Id., *Idea e prassi dell’amministrazione giustiziale*, in G. Vignocchi (a cura di), *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996, 183 ss. Con carattere più generale: F. Benvenuti, *Disegno dell’amministrazione italiana*, Padova, ult. ed. 1996; e con felice sintesi comparatistica: M. D’Alberti, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 1992.

²⁰ G. Amato, *Autorità semi-indipendenti e Autorità di garanzia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3/1997, p. 645 ss. e in AIC (a cura di), *Autorità indipendenti e principi costituzionali. Atti del Convegno di Sorrento 30 maggio 1997*, Padova, 1999, pp. 13-34.

²¹ Bologna 2000.

2. Si assumerà, quindi, nello svolgere la riflessione, che le AAI – ma, come chiarito, si considereranno le sole c.d. “Autorità garanti” o “di garanzia” (prima tra tutte l’Antitrust) – abbiano natura, certamente *amministrativa*, come è testimoniato, ad esempio, dalla ricorribilità dei relativi provvedimenti – “decisioni amministrative” in senso proprio²² – al giudice amministrativo, ma anche e soprattutto dalla possibilità, riconosciuta dalla stessa giurisprudenza amministrativa, di presentare contro di esse ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, la quale viene oggi affermata dal Consiglio di Stato e dalla dottrina maggioritaria²³.

3. Rispetto alle tesi della c.d. neutralità sembra, infatti, ancora oggi non superabile – a Costituzione invariata – l’obiezione chiaramente formulata da Guarino²⁴, per cui se la funzione giurisdizionale è chiaramente ed esclusivamente affidata, dalla nostra Carta costituzionale, alla sola magistratura, non ci sarebbe spazio per attività giurisdizionale svolta da non giudici.

Ciò premesso, si sosterrà – senza ovviamente scendere nella puntuale dimostrazione dell’assunto, che risulta comunque condiviso da una qualificata dottrina²⁵ – che la loro attività – e quindi anche la funzione ad esse affidata – ancorché svolta, come si è detto, in forma amministrativa, debba ritenersi ciononostante sostanzialmente giurisdizionale, ovvero (quantomeno) para-giurisdizionale²⁶ o *quasi-judicial*.

La qualità “decisoria” (Nigro, Benvenuti e Giannini) dell’attività delle pubbliche amministrazioni ha sempre rappresentato un problema dal punto di vista del suo inquadramento sistematico. Appare peraltro corretta l’impostazione di chi vede nelle AAI l’estrema propaggine o espressione dell’imparzialità della P.A. di cui all’art. 97, co. 1°, Cost.²⁷ Tale imparzialità arriva, nel caso *de quo*, perfino a “sconfinare” – se così si può dire – nell’indipendenza dall’attività di indirizzo del Governo. Questa peraltro era la conclusione della Indagine conoscitiva della Commissione I, Affari costituzionali²⁸, la quale letteralmente concludeva che “In base ad una interpretazione evolutiva, sono state individuate in tale disposizione [l’art. 97 Cost.] le premesse di un’amministrazione diversa da quella soggetta al Governo [...] le ragioni dell’imparzialità possono raggiungere un’intensità tale da configurare funzioni pubbliche *neutrali*”. Il processo è insomma l’estrema propaggine di un *continuum* dell’azione (imparziale) di una P.A. parziale, che si esprime in via ordinaria nel procedimento, forma necessaria dell’attività amministrativa in uno Stato democratico, il quale garantisce la

²² Cfr. A. Pajno, *L’esercizio di attività in forme contenziose*, in S. Cassese – C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna 1996, p. 107 ss.

²³ Cfr., tra gli altri, L. Mazzaroli, *Ricorso straordinario e amministrazioni indipendenti*, in *Dir. amm.*, 2002, 3, p. 393 ss.; F. Cortese, *Momenti e luoghi salienti di una transizione: la tutela giurisdizionale amministrativa e i suoi sviluppi al cospetto delle amministrazioni indipendenti*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, 2, p. 430 ss., in particolare, pp. 446-449; G. Morbidelli (a cura di), *Funzione ed oggetto della giurisdizione amministrativa. Nuove e vecchie questioni*, Torino, 2000; G. Mignemi, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e Autorità amministrative indipendenti*, in *Foro amm.*, 1995, p. 2460 ss.).

²⁴ Id., *Le Autorità garanti nel sistema giuridico*, in AIC (a cura di), *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, cit., pp. 35-48.

²⁵ Per tutti, M. Clarich, *Le autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005, in particolare il cap. III, *I poteri e la natura giuridica*.

²⁶ Id., *L’attività delle Autorità indipendenti in forme semicontenziose*, in S. Cassese – C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, cit., p. 149 ss.

²⁷ Resta valido, per quanto riguarda l’inquadramento sistematico generale, il contributo di C. Pinelli nel Commento all’art. 97 del *Commentario* alla Costituzione diretto da Branca e Pizzorusso, Roma, ripreso di recente dallo stesso autore, cfr. n. 14.

²⁸ Consultabile in F.A. Grassini (a cura di), *L’indipendenza delle Autorità*, Bologna, 2001, in particolare, pp. 162-163.

partecipazione, sostanzialmente attraverso la comunicazione dell'avvio del procedimento e la possibilità di prendere visione degli atti e di depositare memorie, ma nulla più. Nelle forme del processo, invece, le garanzie del contraddittorio sono massimamente (e certo maggiormente) tutelate, tanto da (dover) rendere l'azione della P.A. neutrale e non meramente imparziale, e in conseguenza l'Autorità (amministrativa) stessa indipendente e non dipendente, ma sottratta all'indirizzo politico del Governo.

In altre parole, le AAI – almeno quelle di garanzia – alle quali viene affidata dal legislatore la tutela di interessi ritenuti particolarmente *sensibili* o rilevanti, svolgono una funzione sostanzialmente giurisdizionale, ma in forma amministrativa (cioè con atti di natura amministrativa) per cui ne è garantita *legislativamente* l'indipendenza, rifacendosi per tal via ad un modello di amministrazione altro rispetto a quello di cui all'art. 95 Cost. (collocato dentro i parametri della gerarchia/responsabilità ministeriale), e trovando, innanzitutto, la loro legittimazione “sostanziale” nella tecnicità e nella specializzazione delle loro competenze. Si potrebbe anzi ritenere che, da questo punto di vista, esse condividano con la magistratura una sorta di legittimazione tecnica (quindi, non necessariamente procedimentale) che effettivamente deriva però alla seconda anche dalla costituzionalizzazione di tale canale di legittimazione democratica. Almeno una delle ragioni, ma forse la principale, del principio costituzionale dell'accesso alla magistratura tramite concorso – cioè la garanzia della preparazione tecnica dei magistrati, che è al tempo stesso premessa e garanzia anche della loro stessa indipendenza – è cioè assimilabile, nella *ratio*, ai requisiti richiesti per la nomina dei componenti delle AAI.

Le Autorità in parola trovano invece la loro legittimazione “formale” nell'art. 97 Cost. (Nigro, Clarich, Cerulli Irelli, Pinelli, ecc.), ovvero anche nella fondamentale copertura comunitaria data ad almeno alcune di esse (Merusi), fra le quali certamente si annovera l'Antitrust, più o piuttosto che nelle particolari garanzie procedimentali che le assistono, le quali appaiono una conseguenza, piuttosto che una giustificazione, dei loro poteri.

Se così è, il problema della necessità o meno della loro eventuale costituzionalizzazione si sposta dal divieto di istituzione di giudici speciali, di cui all'art. 102, co. 2°, Cost., alla prescrizione in positivo dettata dal comma 1° del medesimo articolo – il quale, come noto, prescrive che “*La funzione giurisdizionale [sia] esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario*”.

3. La conclusione che, in estrema sintesi, si può trarre da tale impostazione del problema è che:

(a) per le c.d. Autorità di garanzia, o se si preferisce, per quanto attiene ai poteri decisionali afferenti alle Autorità indipendenti – non si sta quindi in alcun modo trattando la problematica inerente invece i poteri normativi delle AAI – non si pone tanto un problema di legittimazione costituzionale quanto di un loro corretto “inquadramento” sistematico nell'ordinamento;

(b) se la funzione esercitata è giurisdizionale, e perciò svolta con le modalità procedimentali proprie del processo (civile o penale), ma in forme amministrative in quanto ai provvedimenti che ne rappresentano l'esito, le nostre Autorità – almeno in base ad un criterio formale – non sono giudici ai sensi dell'art. 102, co. 2°, Cost. e quindi non incorrono nel divieto ivi stabilito di istituire giudici straordinari o speciali;

(c) ma per il fatto che esse esercitano attività giurisdizionale o para-giurisdizionale o *quasi-judicial*, risultano inadeguate o quantomeno insufficienti le forme del procedimento e le garanzie partecipative di cui alla legge 241/1990 (pur integrata dalle successive modificazioni). In particolare, il contraddittorio – che dovrebbe forse essere disciplinato con

una normativa *ad hoc* comune a tutte le Autorità quantomeno quelle di garanzia (e ben si potrebbe prendere a modello il D.P.R. 217/1998 sul procedimento innanzi l'Antitrust) – deve essere informato ai modi del processo;

(d) il necessario controllo giurisdizionale sui provvedimenti (decisioni) delle AAI rappresenta una questione fondamentale ed una notevole garanzia anche costituzionale per il rispetto della legittimità dell'azione di amministrazioni sottratte al potere di indirizzo politico del Governo e, quindi, al circuito democratico rappresentativo. Sottrazione all'indirizzo del Governo che dovrebbe forse essere *piena*: incompatibile, o quantomeno incoerente, con tale quadro risulta allora la norma di cui all'art. 25, co. 1°, L. 287/1990 – come tutte le simili norme – sui criteri generali dell'azione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, deliberati dal Governo.

Per le ragioni suesposte le Autorità non rappresentano un *vulnus* alla democrazia, ma richiedono però un più stringente controllo giurisdizionale sui rispettivi atti, nonché forme di partecipazione procedimentale più pervasive e intense nei confronti delle amministrazioni, per così dire, non contenziose.

Si può, infatti, notare che se, in breve, da un punto di vista sostanziale le decisioni amministrative, in quanto *ex se* modellate proprio sulla sentenza, in poco differiscono da quest'ultima, la sottrazione dei provvedimenti delle AAI al doppio grado di giurisdizione – ancorché per certi versi auspicabile – rappresenta o rappresenterebbe, forse, un indice di non trascurabile importanza della loro assimilazione ad organi di natura giurisdizionale in senso proprio. Per questa ragione, l'eventuale previsione di un controllo giurisdizionale in unico grado avverso le decisioni delle Autorità – pur opportuno, per ragioni di economia di mezzi e di tempi – dovrebbe essere attentamente vagliata.

Si deve però notare che, se l'orientamento della Corte costituzionale è nel senso di non ritenere generalmente costituzionalizzato il principio del doppio grado, avendo anzi la Corte più volte escluso l'esistenza di una norma costituzionale che garantisca il principio del doppio grado di giudizio nel merito²⁹, lo stesso non può però dirsi in campo amministrativo. La Corte ha, infatti, affermato (sent. n. 8/1982) che, per quanto concerne la giustizia amministrativa e in virtù del disposto dell'art. 125 Cost., il principio del doppio grado – al contrario che per la giustizia ordinaria – sarebbe stato costituzionalizzato. Viene tuttavia precisato che, l'art. 125, co. 2°, Cost. «prevedendo, nella Regione, l'istituzione di organi di giustizia amministrativa di primo grado “disciplina innanzitutto una modalità che deve assumere il sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi della Regione [...] in un sistema di giustizia amministrativa nel quale, in base all'art. 111, ult. co. Cost., non si dà ricorso in Cassazione per violazione di legge” (sent. n. 62 del 1981). Ma tale norma comporta soltanto l'impossibilità di attribuire al T.A.R. competenze giurisdizionali in unico grado e la conseguente necessaria appellabilità di tutte le sue pronunce, e, quindi, una garanzia del doppio grado riferita alle controversie che il legislatore ordinario attribuisca agli organi locali della giustizia amministrativa» (sent. 395/1988).

Di conseguenza sarebbe forse possibile, nei confronti degli atti-decisioni delle nostre Autorità di garanzia, prevedere un giudizio in unico grado innanzi il Consiglio di Stato, davanti al quale già oggi si danno casi di giurisdizione esercitata in unico grado (giudizi di ottemperanza)³⁰.

²⁹ Tra le altre, si possono vedere le sentenze nn. 41 del 1965, 22 e 117 del 1973, 186 del 1980, 78 del 1984, 80 del 1988, 84 del 2003

³⁰ Cfr., sul punto, per tutti, E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2005, il quale scrive con estrema chiarezza che “In questi casi, dunque, il giudizio [di ottemperanza] per l'adempimento dell'obbligo di

Nella prospettiva ed a favore della loro costituzionalizzazione militano, invece, argomenti volti a di risolvere, per tale via, alcune questioni attualmente irrisolte, o solo parzialmente – ma non del tutto persuasivamente – risolte dalla Corte costituzionale, in merito alla possibilità di sollevare, nei confronti delle AAI, il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. È questa un’ipotesi che la Corte ha negato (cfr. le Ordinanze n. 226/1994 e 137/2000) sostenendo che le Autorità *de quibus* sarebbero prive del necessario rilievo costituzionale e non sarebbero comunque idonee ad esprimere definitivamente la volontà di uno dei poteri dello Stato, quando presupposto delle decisioni amministrative è invece la “definitività” dell’accertamento in esse contenuto. Questione anch’essa irrisolta e sulla quale non v’è ad oggi giurisprudenza della Corte costituzionale è quella riguardante la possibilità – a rigore da negarsi, non essendo esse allo stato attuale delle “autorità giurisdizionali” – se le AAI possano sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

4. In relazione all’eventuale inserimento delle AAI in Costituzione si può rilevare comunque, schematicamente e riassuntivamente che:

a) esiste il precedente del progetto di revisione approntato dalla Commissione D’Alema (presentato il 4 novembre 1997). In esso le AAI sono inserite nel titolo V, intitolato “*Pubbliche amministrazioni, autorità di garanzia e organi ausiliari*”.

Sez. II Autorità di garanzia (e organi ausiliari). Art. 109:

“Per l’esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione la legge può istituire apposite Autorità.

Il Senato della Repubblica elegge a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti i titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza. La legge ne stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza.

Le Autorità riferiscono alle Camere sui risultati dell’attività svolta”.

Negli art. successivi sono normati: la Banca d’Italia, il Difensore civico nazionale, il CNEL, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e l’Avvocatura dello Stato;

b) tale precedente è stato ripreso, con talune variazioni e senza il dettaglio di cui si è appena detto, negli art. 87 e 98 *bis* della legge di revisione costituzionale, già sopra ricordata.

In generale va posta grande cautela nell’affrontare il discorso sulle revisioni costituzionali. Qui procederò per punti bisognosi di approfondimenti che potranno essere svolti in altra sede:

- Nello specifico: il tema della costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti non corrisponde a particolari urgenze politiche o a chiare pressioni dell’opinione pubblica ovvero degli ambiti professionali specializzati;

- le AAI già esistono, hanno una posizione consolidata nell’ordinamento, godono di un buon livello di credibilità ed autorevolezza. In parte, *già* si appoggiamo su una base normativa solida, *più solida* della legislazione ordinaria: la base del diritto comunitario, che ne disciplina le funzioni ed, in parte, anche la struttura (in particolare: in materia di tutela della concorrenza, di politica monetaria e di garanzia della *privacy*);

- molte questioni all’ordine del giorno in tema di AAI non possono trovare una collocazione ottimale nella Costituzione: così, ad es., per quanto riguarda il problema del numero delle Autorità, delle loro competenze e dei confini/raccordi delle rispettive attribuzioni;

- perché allora si apre un discorso di revisione costituzionale? forse perché potrebbe apparire utile collocare in Costituzione il fondamentale bilanciamento tra

conformarsi alla pronuncia si svolge in unico grado: come già chiarito [...] nel nostro sistema il legislatore può prevedere ipotesi di giudizi attribuiti in unico grado al Consiglio di Stato”, pp. 877-878.

democrazia/responsabilità e legittimazione/potere, anche per quanto riguarda i campi per i quali alle AAI è stato assegnato un potere decisorio.

Una corretta e consapevole articolazione di tale bilanciamento richiede che si dia risposta ad almeno due interrogativi:

i) è necessario inserire in Costituzione un riferimento al tipo di materie che possono essere assegnate alla competenza delle Autorità? Finora il legislatore si è mosso con una certa libertà nell'opera di creazione e modificazione delle AAI. I progetti di riforma menzionati facevano riferimento alla "materia dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione". Forse questo riferimento è insufficiente ad offrire fondamento a tutte le Autorità a noi note: a meno che non ci si riferisca anche alla vasta materia della libertà di iniziativa economica, che le Autorità alle quali mi riferisco contemplanò però dal punto di vista delle limitazioni e dei controlli imposti su tale libertà a tutela di interessi di carattere generale, non dal punto di vista della salvaguardia della libertà in sé e per sé. Del resto, ancor oggi alcuni studiosi [Merusi] dubitano che la tutela della concorrenza sia compiutamente riconducibile all'art. 41 Cost., letto nell'interezza dei suoi tre commi;

ii) è necessario inserire in Costituzione un riferimento al *tipo di poteri* che possono essere assegnati alle AAI, cioè a poteri normativi, amministrativi, sanzionatori?

I testi di riforma (e prima ancora di questi la sentenza pilota della Corte costituzionale in materia di Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici: n. 482 del 1995) parlavano di "garanzia e vigilanza", di cui – si suppone – i suddetti poteri sono manifestazione. C'è da chiedersi, a tale proposito, quale significato costituzionale potrebbe avere l'esplicito riconoscimento, in capo alle AAI, di poteri di carattere para-giurisdizionale: ad es., di carattere sanzionatorio o, *lato sensu*, "giustiziale".

A tale proposito, è interessante ricordare come l'attività delle AAI, in considerazione della struttura logica e procedimentale della stessa, nonché dei caratteri istituzionali delle Autorità medesime, sia stata assimilata a quella giurisdizionale e qualificata, appunto, come "amministrazione giustiziale". È concepibile che il riconoscimento degli speciali caratteri di questo tipo di attività, con le garanzie che essa richiede e che potrebbero essere richiamate espressamente o implicitamente dalla Costituzione, conduca ad una disciplina speciale del diritto, per gli interessati, di ricorrere al giudice – ordinario o speciale – contro i provvedimenti delle AAI medesime? Tale disciplina potrebbe tradursi in una limitazione delle istanze difensive (dei gradi di giudizio) accessibili e dei motivi di censura deducibili dal cittadino? Ciò ci conduce ad un'altra domanda, che un'ipotesi di riforma dovrebbe porsi: quali *garanzie* devono essere riconosciute al cittadino contro i provvedimenti delle AAI? Chi deve essere il loro giudice? E' possibile, è logica una completa assimilazione delle AAI e della loro attività, sotto questo punto di vista, ad ogni altro organismo amministrativo?

Ci poniamo questa domanda perché affiora, a volte, la suggestione di svincolare la decisione di una AAI da qualsiasi gravame, quando sulle esigenze di difesa dovessero prevalere l'indipendenza delle AAI e la loro elevata qualificazione tecnica.

Questo ragionamento ci porta ad un punto ulteriore: è opportuno lasciare *in bianco* il tipo di discrezionalità da consegnare alle AAI, oppure è bene, o è addirittura necessario che sia la legge a precisare se ad esse saranno da riconoscere margini operativi puramente tecnici? "Puramente tecnico" è qui da pensare in senso lato: ad es., assumo che possa considerarsi di carattere tecnico il potere della Banca Centrale Europea di determinare le scelte di politica monetaria più coerenti, in un momento dato, con l'obiettivo di tutelare la stabilità dei prezzi. Ho più difficoltà a considerare "tecnico", anche in senso lato, il potere di talune Autorità di

effettuare veri e propri bilanciamenti – o di vigilare sul corretto bilanciamento – tra valori costituzionali contrapposti, ai fini del loro contemperamento.

La questione, a ben vedere, si ricollega al primo punto esaminato: la politica deve essere libera di determinare il tipo di materia da attribuire alla competenza delle AAI, oppure dovrebbe essere vincolata ad assegnare a tali Autorità funzioni ben precise e circoscritte? È possibile consentire loro di perseguire una “propria” linea “politica”, che comporta dunque una scelta di opportunità fra opzioni potenzialmente diverse o addirittura divergenti? L’attività di una AAI è politica in senso ampio o è amministrativa in senso proprio? E nel primo caso, ciò è ammissibile? Fino a che punto la legge, come fonte tipica di un assetto costituzionale democratico, può o deve – soprattutto qui sta il dilemma costituzionale – intervenire a *delimitare la discrezionalità* delle AAI? Come si è visto sono tante, e disparate, le domande che ci vengono incontro quando ci si pone a riflettere sul nostro argomento.

Ecco allora che la motivazione della loro opportuna (ma non vorrei spingermi fino a definirla necessaria) costituzionalizzazione potrebbe risiedere fondamentalmente nel “tagliare – per così dire – il nodo gordiano”, ponendo fine, una volta per tutte, al dibattito circa la loro presunta o almeno pretesa – da alcuni – illegittimità, fermo il fatto che di esse si può ormai predicare l’avvenuto ingresso nella costituzione materiale.

In tale senso una loro costituzionalizzazione formale non sposterebbe di molto lo stato delle cose e l’attività che già oggi le AAI svolgono, pur potendo però legittimare, ma in ipotesi anche limitare il legislatore con riguardo a futuri interventi *de lege ferenda*.

Essa potrebbe semmai gettare una luce nuova su un fenomeno che non può certo dirsi antico, ma pur sempre soggetto ad una sorta di rapida obsolescenza, proprio per i particolari settori in cui le AAI sono *naturaliter* chiamate ad operare (si pensi, ad esempio, al complesso e sempre in movimento, settore delle comunicazioni).

Il che consiglierebbe, forse, di costituzionalizzare sì, ...ma non troppo, e cioè solo ed esclusivamente quelle Autorità che realmente si presentino come “istituzioni delle libertà” – come scriveva oramai diversi anni fa Augusto Barbera, citato da Amato – magari recependo un suggerimento, apparso di recente in dottrina³¹, rispetto ad una sorta di *test di giustificazione costituzionale* della necessaria esistenza (e opportuna costituzionalizzazione?) delle Autorità in funzione dell’interesse – questo sì costituzionale – ad esse affidato.

³¹ C. Pinelli, *La disciplina delle Autorità indipendenti*, in Astrid – Rassegna, 1, 2006.

Prof. Giuseppe De Vergottini

1. Cercando di ripetere il meno possibile di quanto già abbiamo sentito, vorrei limitarmi a sottolineare alcuni aspetti inerenti alla materia in discussione. Premetto che vedrei come non più rinviabili interventi riguardanti la forma di governo anche in relazione al superamento del bicameralismo paritario. Ma dopo il rigetto della grande riforma voluta dal centrodestra sono convinto che se parliamo di riforme a livello costituzionale, realisticamente, sarebbe possibile andare solo verso una riforma “leggera”, che non intacchi radicalmente l’assetto complessivo, e che non metta in seria discussione l’attuale assetto del Senato in quanto mai si otterrebbe una seria collaborazione di tale assemblea che resta, evidentemente, essenziale per l’assunzione di qualsiasi decisione riformatrice. Probabilmente, il percorso più realistico deve limitarsi a interventi sulla legge elettorale e alle norme costituzionali che si riferiscono all’organizzazione e alle funzioni del Governo.

Dicevo riforma “leggera”, il che non significa certo di poca importanza, in quanto si dovrebbe agganciare l’intervento sul Governo con l’intervento sulla legge elettorale: questo elemento è già emerso questa mattina. L’intervento di riforma sulla legge elettorale, inevitabilmente, è collegato ad un auspicabile miglioramento del ruolo del Governo nel nostro sistema complessivo. I tempi, da questo punto di vista, diventano importanti. Mi pare sia stato Leonardo Morlino a fare stamattina questo cenno. Ricordo che c’è una raccomandazione del Consiglio d’Europa che dice: nessuna riforma elettorale nell’anno precedente al rinnovo dell’Assemblea.

Ora, a parte questa raccomandazione, è credibile una riforma *in extremis* oppure una riforma che si trovi ad avere l’angustia di un eventuale scioglimento anticipato? o è meglio e più razionale partire con il piede giusto, in anticipo? Logicamente più tempo c’è meglio è, ma è credibile che in questo momento ci sia la voglia di intervenire con una riforma elettorale, subito? Non so se i tempi siano maturi; indubbiamente, però, la tempistica diventa un elemento essenziale.

Su questo punto si agganciano le annotazioni che abbiamo sentito sul referendum abrogativo della recente legge che, sicuramente, potrebbe servire come stimolo al Parlamento, a prescindere dal fatto se sia effettivamente esperibile o meno, per anticipare la consultazione. Comunque, questa è la valutazione sui tempi che, mi sembra, costituiscano un elemento essenziale.

Da un punto di vista pratico quello che mi sembra di capire che sia emerso in tutti gli interventi che abbiamo sentito è che tutti, o quasi, si sono dichiarati soddisfatti del fatto che il nostro sistema politico abbia acquisito una forma di bipolarizzazione. Anche se la stessa non appare consolidata tuttavia si è delineata con contorni piuttosto chiari dopo quello che è successo dal 1993 in avanti.

Bipolarizzazione significa anche formazione delle coalizioni fra i partiti prima delle elezioni e non dopo, individuazione preventiva del *leader* delle coalizioni da sottoporre al voto degli elettori, alternanza potenziale.

Questi punti mi pare che siano oramai acquisiti, anche se, purtroppo, non appaiono con chiarezza consolidati. Essi si presentano come essenziali alla funzionalità e stabilità del sistema politico e rappresentano profili che sono tranquillamente condivisi nei sistemi politici della maggior parte delle democrazie parlamentari europee del momento. E’ certo che la legislazione elettorale finisce per risultare determinante nell’apportare quei correttivi

all'operare del sistema politico in senso bipolare che servono ad orientare anche il nostro Paese nella direzione europea appena menzionata. Per questo, e conclusivamente sul punto, condivido gli orientamenti qui emersi a favore di un intervento sulla legge elettorale che concorra a salvare la bipolarizzazione.

2. A questo punto credo che proposte di intervento credibili investano il ruolo del Presidente del Consiglio. Queste devono essere fatte tenendo in conto quelli che sono i presupposti offerti dalla realtà politica italiana nei cui confronti, ove ci sia concordanza sulla esigenza di eliminare certe criticità, occorrerebbe operare. Al riguardo quindi occorre ragionare abbandonando l'idea per cui basta evocare il ricorso a soluzioni istituzionali operate in altri ordinamenti per risolvere positivamente ogni problema. Questo vale per il richiamo, ormai invalso in Italia, alla introduzione del *premierato*. In modo più o meno preciso spesso si intende con tale formula richiamare la forma di governo vigente in Gran Bretagna. Si dovrebbe quindi introdurre in Italia un sistema con al centro il primo ministro, indicato dal corpo elettorale unitamente alla maggioranza di cui è leader, e quindi beneficiario di una duplice legittimazione, popolare e parlamentare.. In tal senso il premierato coincide col modello Westminster e quindi con una forma di governo che tradizionalmente si definisce bipartitica. Ma tutti sappiamo che tale soluzione è il punto di arrivo di una lunga evoluzione costituzionale e politica in cui si rivelano essenziali almeno due partiti con i loro gruppi parlamentari e in cui esistono due istituzioni essenziali, il governo e l'opposizione, che consentono un regime dialettico-competitivo operante in modo continuativo e che prelude ad alternanza di ruoli in seguito a verifiche elettorali che il primo ministro, guida del governo e della maggioranza, è assolutamente libero di provocare. Sappiamo, comunque, che il funzionamento del sistema dei partiti e del governo di gabinetto in Gran Bretagna sono legati a una realtà politica diversa da quella italiana per cui l'idea acritica di una recezione del modello britannico non è assolutamente perseguibile. Ragionamento non dissimile va fatto a proposito di una auspicata trasposizione della istituzione simmetrica al gabinetto governativo e cioè alla *opposizione*. Si deve al riguardo ricordare che un conto è dare rilevanza all'opposizione come funzione, e già le riforme dei regolamenti parlamentari nel 1998-99 si sono mosse in questo senso perché parlare di gruppi dell'opposizione e riconoscere il loro ruolo nella programmazione dei lavori e nello svolgimento dell'attività delle camere è un fatto estremamente importante. Ma tutti comprendiamo che un conto è parlare di funzione dell'opposizione, e un conto è parlare dell'opposizione come istituzione costituzionale. Si tratterebbe di un salto di qualità rilevante in quanto si avrebbe la conferma certa del consolidamento della bipolarizzazione con possibili rotazioni dei ruoli di governo/opposizione.

Comunque, senza addentrarci in esercizi di ricostruzione comparativa di cosa debba intendersi per premierato e lasciando sullo sfondo dei nostri ragionamenti i contributi che possono fornire le esperienze degli altri ordinamenti, che tutti noi conosciamo, limitiamoci a prendere atto del fatto che in questi ultimi anni a livello politico vi è già stata una sensibile maturazione del dibattito sul rafforzamento dei poteri del vertice del governo. A prescindere dal progetto di riforma costituzionale del centrodestra bocciato dagli elettori che andava con insistenza verso una radicale riconsiderazione del ruolo del Presidente del Consiglio, basta ricordare il documento Salvi alla bicamerale (1997) o il progetto di legge Tonini nella XIV Legislatura, per restare a sinistra, che riconoscevano anche se in altra prospettiva l'esigenza di mettere mano alla riforma del Governo, ammettendo l'indicazione delle candidature sulla scheda elettorale e prevedendo il potere di scioglimento anticipato sotto la esclusiva

responsabilità del Presidente del Consiglio, sulla falsariga dell'articolo 115 della costituzione spagnola, rendendo quindi la determinazione del Presidente della Repubblica un atto dovuto.

Ho l'impressione che un certo tipo di valutazione sul fatto che sia utile e opportuno un rafforzamento dell'esecutivo si sia fatta avanti. Le motivazioni possono essere diverse: il Governo ha bisogno di più poteri perché l'Unione Europea e i rapporti internazionali richiedono una maggiore capacità decisionale; i rapporti con le Regioni, anche in vista di un rafforzamento del sistema regionale – per non parlare della possibilità di adottare certe forme di federalismo –, presuppongono un Governo centrale forte e autorevole; tutto questo spinge verso un ruolo maggiormente dinamico ed incisivo del Governo. In proposito dobbiamo notare come noi parliamo quasi sempre dei rapporti con l'Unione Europea in quanto i rapporti di integrazione fra ordinamento europeo e nazionale richiedano una costante presenza del governo nelle diverse sedi comunitarie. Ma in generale non possiamo dimenticare i rapporti internazionali che vanno oltre i confini della integrazione europea. E' in particolare la dimensione classica della politica estera basata sui vincoli di alleanza e sui sistemi di sicurezza collettiva che richiede in modo pressante la presenza del governo non soltanto nelle diverse sedi comunitarie ma anche nelle istanze internazionali specializzate e in particolare in quelle che garantiscono la sicurezza dei cittadini e gli interessi più significativi della intera comunità nazionale. Appare quindi ineliminabile un apparato di governo coeso ed efficiente, in cui il premier giochi un ruolo personale di primo piano particolarmente incisivo alla pari degli altri capi di governo. Il clima di costante conflittualità in Medio Oriente di cui noi siamo partecipi, è destinato a essere continuativo. Le decisioni relative all'invio di corpi armati all'estero in missioni di pace che possono degenerare in conflitti armati ci è ormai familiare. Indubbiamente tutto questo, e lo abbiamo visto in una serie di episodi di questi ultimi mesi, richiede una maggiore chiarezza, una maggiore nettezza nei rapporti di competenza, richiede un ruolo specifico forte del governo in un quadro di stabilità.

3. Quindi una delle riforme sicuramente perseguibili è quella che dovrebbe incidere sul ruolo del Governo, rafforzando il suo vertice. Sono assolutamente convinto che non costituisce un attentato ai principi di fondo della Costituzione insistere sulla possibilità di operare certe scelte, come quelle della costituzione spagnola o svedese, circa il ruolo del Governo e, soprattutto, quello del Primo Ministro. Mi riferisco, per esempio, al potere di nomina e di revoca dei Ministri o al coinvolgimento del vertice del Governo per quanto riguarda il potere di scioglimento.

Tanto per toccare subito il problema chiave: riconoscere un esplicito potere di scioglimento anticipato al *leader* della maggioranza, che è anche alla guida del Governo, non è qualcosa di preoccupante dal punto di vista delle istituzioni democratiche se rimane chiaro un assetto complessivo di bilanciamento fra gli organi costituzionali. Non è assolutamente qualcosa di cui avere paura anche perché la maggior parte delle democrazie mature, comprese anche alcune democrazie abbastanza recenti, come la Spagna, prevedono questa possibilità. Il fatto che il vertice del Governo abbia veramente una parola determinante sulla possibilità di una consultazione preventiva, francamente, non mi sembra qualcosa di patologico rispetto alle scelte di fondo di un sistema democratico complessivamente inteso. Sarebbe quindi del tutto fuori posto e addirittura ridicolo parlare con pretese di serietà di una "tirannia" del primo ministro.

Questo del potere governativo di scioglimento anticipato è un punto su cui c'è già stato un ampio dibattito ormai da quasi vent'anni. Sono argomenti su cui si può ragionare senza la

preoccupazione di vedersi accusati di attentare alla costituzione in quanto si indebolirebbero le attribuzioni di garanzia del Presidente della Repubblica.

È chiaro che se si va verso una discrezionalità di scelta da parte del Governo per quanto riguarda la nomina e la revoca dei ministri e lo scioglimento anticipato, inevitabilmente, si riconosce che il ruolo del Presidente della Repubblica è destinato in parte a cambiare.

Secondo quanto appare evidente il ruolo di mediazione del Presidente della Repubblica era fisiologico in una situazione di pre-bipolarizzazione, con coalizioni formate prima delle elezioni. Nel momento in cui c'è stato un salto anche culturale, sicuramente accettato dalla stragrande maggioranza degli italiani, oltre che politico, nella direzione del bipolarismo, il fatto che vi sia un ridimensionamento del ruolo di mediazione del Presidente della Repubblica mi pare che sia nella logica delle cose. Che si lasci solo a chi ha il potere di decidere l'impegno e la responsabilità politica del Governo di arrivare alla scelta di presentarsi agli elettori, francamente, io non solo non lo considero pericoloso per una corretta concezione della democrazia parlamentare ma, al contrario, del tutto doveroso e conforme a una corretta lettura del sistema politico modernamente inteso. Ciò è in perfetta linea con quanto avviene in Europa. La concezione di chi vuole mantenere una tutela forte del capo dello stato sul Governo, nei termini ricordati, è del tutto antistorica ove si affermassero in modo non equivoco i termini di una bipolarizzazione con alternanza in cui sia il corpo elettorale a dire la sua nei casi di interpellato proposto dal Governo. In tale situazione richiamare con insistenza, come ancora oggi alcuni fanno, l'essenzialità di un ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica, è un non senso. Vi sarebbe un superfluo ruolo di revisione del capo dello stato che finirebbe per esercitare un ruolo politico in contraddizione con quello che invece deve spettare al Presidente del Consiglio nel momento in cui pone la sua responsabilità di fronte al corpo elettorale. Il capo dello stato sarebbe quindi di ostacolo alla verifica spettante al titolare della sovranità. Su questo non mi stancherei di richiamare l'esperienza diffusa di altre sicure democrazie europee in cui il capo dello stato ha dovuto progressivamente ritirarsi dalla scena politica. Su questo tema esiste una ampia e nota casistica e non occorre insistere oltre.

4. Nel complesso l'intervento di riforma diretto a rafforzare il Governo, con inevitabile parallelo ridimensionamento dei poteri del capo dello stato, sarebbe ottenibile con limitati ritocchi al testo costituzionale, una volta raggiunta l'intesa fra le forze politiche, e con un intervento tramite legislazione ordinaria sulla normativa elettorale. L'altro argomento legato alla forma di governo che avrei voluto affrontare è quello della riforma della seconda camera, al fine di abolire il bicameralismo paritario, concentrare la fiducia nella sola Camera dei Deputati, introdurre la camera delle regioni sul modello del *Bundesrat* tedesco. Tale sviluppo logico di quanto penso non è possibile per ragioni di tempo. Mi limito a ricordare il tema e a prendere atto del fatto inoppugnabile che la riforma della seconda camera, in un quadro di sicura ostilità dei senatori, è oggettivamente una ingenuità. Tale ultimo traguardo non è quindi realistico. Al contrario mi permetto di pensare che la riforma del Governo, appaiata alla riforma della legge elettorale, non sia una battaglia persa in partenza. Mi auguro quindi che ci sia spazio per lavorare in questa direzione.

1. La storia delle riforme costituzionali in Italia, che risale almeno alla metà degli anni '80, lascia un'eredità che non si può ignorare. Nel complesso è una storia segnata dal successo delle riforme puntuali e dal fallimento delle riforme complessive di sistema, con la sola eccezione della riforma del titolo V, del 2001. La stessa cosa è accaduta in Europa, dove abbiamo assistito al fallimento dei tentativi di grandi riforme: sia negli episodi più recenti, sia in quelli risalenti già al 1984.

Forse dall'osservazione di questo andamento storico occorre trarre la lezione che non è questa l'epoca della palingenesi costituzionale, ma è piuttosto la stagione di un approccio "funzionalista" alle riforme, che miri a correggere con interventi puntuali ed efficaci i problemi di malfunzionamento del sistema istituzionale e costituzionale.

Muovendo da questo presupposto, vorrei richiamare l'attenzione su alcune questioni problematiche che inspiegabilmente sono assenti dall'agenda politica delle riforme, pur costituendo elementi patologici dell'ordinamento.

2. Tra le patologie più macroscopiche che la prassi istituzionale presenta vi è sicuramente *l'abuso del decreto legge e l'abuso della questione di fiducia.*

L'utilizzo improprio ed eccessivo del decreto legge persiste nel nostro ordinamento, nonostante i richiami ripetuti da parte delle istituzioni di garanzia, nonostante le critiche ferme ed unanimi lanciate dalla dottrina, nonostante l'importante intervento della Corte costituzionale che nel 1996 bandiva la reiterazione dei decreti legge, neutralizzando così uno dei più perniciosi aspetti della prassi. A tutt'oggi nel nostro ordinamento persiste tenacemente l'anomalia dell'uso improprio dei decreti-legge, che non può essere considerato frutto solo di una usurpazione del Governo, perché spesso è sostenuto dal silenzio compiacente o connivente del Parlamento, dell'opposizione, del Capo dello Stato. A considerare i dati emergenti dalla prassi sembra che il nostro ordinamento sia afflitto da un' "emergenza infinita" (Simoncini) per cui non si può fare a meno di ricorrere allo strumento del decreto legge con cadenza almeno settimanale, per metter mano tra l'altro a riforme legislative anche di grande impatto economico, sociale, politico, come è accaduto anche di recente.

Gli effetti negativi dell'uso distorto di questo strumento normativo riguardano tanto il sistema politico e istituzionale – perché il decreto legge mortifica sia la dialettica interna alla maggioranza di governo, sia soprattutto una corretta dialettica parlamentare - ma anche i diritti dei singoli e i rapporti tra società e istituzioni - perché la strutturale precarietà del decreto-legge genera incertezza nei rapporti giuridici, con grave lesione dei diritti individuali e alla lunga sfiducia nel sistema istituzionale.

Considerazioni simili possono essere ripetute in relazione alla questione di fiducia. Anche di questo strumento da tempo si fa un uso eccessivo e distorto. Nata per consentire al governo di verificare la tenuta della maggioranza politica che lo sostiene in riferimento a scelte politiche qualificanti per il programma di governo, oggi la questione di fiducia è uno strumento invocato frequentemente o per obbligare il parlamento a votare sul testo originario di un articolo di legge, facendo cadere gli emendamenti presentate da gruppi politici di opposizione, spesso in numero esorbitante, o per compattare la maggioranza di governo intorno ad un testo normativo sul quale vi sono dissensi interni alla coalizione di governo. Gli effetti anomali e distorsivi di tale istituto sono ben evidenti nell'approvazione della legge finanziaria,

tradizionalmente oggetto di accesi contrasti politici e vero banco di prova della tenuta politica di ogni governo.

Fino ad ora di fronte a queste anomalie si è ragionato in termini – potremmo dire – repressivi. I ripetuti interventi del Capo dello stato che richiamano ad un uso corretto del decreto legge, della delega legislativa e della questione di fiducia vanno in questa direzione, così come alcune riforme dei regolamenti parlamentari che hanno tentato di contenere gli eccessi, senza risultati apprezzabili peraltro. Senza molti successi si è tentato di correggere la prassi richiamando i limiti costituzionali espliciti e impliciti che dovrebbero contenere l'uso del decreto legge e della questione di fiducia a casi infrequenti e non ordinari.

Rimanendo in questa logica si potrebbe tentare un ulteriore esercizio di fantasia. Così in relazione al decreto legge si potrebbe ipotizzare un più efficace *controllo sui presupposti* di straordinaria necessità e urgenza in modo da ripristinare il corretto rispetto della legittimità costituzionale.

Similmente, rispetto alla questione di fiducia qualche intervento sui regolamenti parlamentari – relativo ad esempio agli effetti della questione di fiducia sugli *emendamenti*, oppure volto ad introdurre un *filtro di ammissibilità* sulle questioni proposte - potrebbe aiutare a ricondurre nell'alveo originario uno strumento che nell'uso attuale può alterare in modo significativo il corretto rapporto tra parlamento e governo.

Nessuno però crede fino in fondo che nuovi controlli e nuovi limiti formali ai decreti legge e alla questione di fiducia basterebbero ad invertire la tendenza di una prassi pluridecennale. Probabilmente la ragione di tale velato scetticismo è legata al fatto che appare a tutti evidente che il Governo fa ricorso continuamente al decreto legge, alla questione di fiducia e con effetti meno problematici alla delegazione legislativa, perché nell'epoca contemporanea l'azione di politica di governo necessita di strumenti agili e tempestivi, che raramente possono conciliarsi con i tempi delle attuali procedure parlamentari.

Probabilmente l'abuso del decreto legge e della questione di fiducia sono solo il *sintomo* di una malattia che risiede altrove. Sul decreto legge e sulla questione di fiducia si scaricano delle esigenze – quelle di una capacità di legiferare tempestivamente e secondo le linee dell'indirizzo politico di maggioranza – che non trovano adeguate risposte nelle procedure legislative attuali, pensate per tutt'altro contesto storico. Curare i sintomi non guarisce dalle malattie, e dunque se si vuole tentare di ripristinare un significativo e corretto rapporto tra Parlamento e Governo – come è necessario – in ordine alla produzione legislativa occorre intervenire anzitutto sulle procedure parlamentari.

Da questo punto di vista una seria riforma del bicameralismo che superi definitivamente il bicameralismo perfetto, ormai abbandonato nella maggior parte degli ordinamenti contemporanei, potrebbe portare effetti benefici non solo per completare la riforma del regionalismo, ma in primo luogo per facilitare un riequilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo, consentendo al governo di perseguire il proprio indirizzo politico, anche con strumenti incisivi ed efficaci, senza però emarginare o strumentalizzare la sede parlamentare. Occorre però che la distinzione strutturale e funzionale delle due Camere non finisca per introdurre nuovi motivi di farraginosità e di complicazione procedurale, come accadeva invece nel disegno di riforma costituzionale presentato nella scorsa legislatura. Una asimmetria delle due Camere basata sulla divisione di ambiti materiali di competenza rischierebbe di proiettare anche sulle Camere quella intensa conflittualità che già è stata sperimentata nel riparto di competenza tra Stato e regioni dopo la riforma del titolo V. Naturalmente, accanto a questo tipo di interventi di carattere macroscopico occorrerebbe agire

anche sui regolamenti parlamentari in vista di un drastico snellimento del procedimento legislativo (tempi, poteri di emendamento etc.).

3. Negli anni più recenti un senso di insoddisfazione circonda l'attività della Corte costituzionale. Sovraccarica di questioni attinenti ai rapporti tra Stato e Regioni, specie in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, la giustizia costituzionale non ha potuto o non ha saputo svolgere adeguatamente il suo ruolo *countermajoritarian* e di vero garante dei diritti fondamentali, di contrappeso alla capacità di decisione politica del governo, rafforzatasi specie dopo l'introduzione del sistema maggioritario. Alla Corte costituzionale non sono mancate le occasioni e tuttavia non si può dire che la Corte si sia fatta carico con coraggio ed equilibrio delle esigenze di garanzia costituzionale che costituiscono il *proprium* del suo ruolo. Un esempio è l'irrisolto problema del pluralismo nell'informazione, dentro e fuori il sistema pubblico: portato ripetutamente all'esame della Corte, questo problema non è stato affrontato con la necessaria determinazione. Un ulteriore caso in cui la Corte ha mancato clamorosamente una preziosa occasione è la vicenda della illegittimità della legge sul falso in bilancio, in cui con una serie di decisioni processuali la Corte ha dato l'impressione di voler lasciare ad altri il "privilegio" di censurare la legge impugnata.

Difficile immaginare quale riforma potrebbe favorire un ruolo più coraggioso della Corte costituzionale. Certamente qualche intervento correttivo che allontani il più possibile la Corte dalle tensioni politiche potrebbe forse essere d'aiuto.

a. La questione dell'indipendenza dei giudici dal sistema politico. Il sistema di composizione della Corte è complessivamente equilibrato e occorre prestare attenzione a non incrementare le nomine politiche, come accadeva invece nel progetto di revisione costituzionale approvato dal parlamento nella scorsa legislatura.

In generale è noto che l'alto profilo professionale dei giudici che vengono nominati aiuta l'effettività dell'indipendenza. Da questo punto di vista potrebbe giovare una prassi che sottoponga i candidati alla nomina a forme di audizioni pubbliche, magari in Senato, sia per i giudici di nomina parlamentare sia per quelli di nomina presidenziale.

Inoltre, dalla precedente legge di revisione costituzionale si possono sicuramente recuperare le garanzie post-mandato di incompatibilità, che possono essere introdotte anche con legge ordinaria, non essendo necessaria una norma costituzionale.

b. Benché impopolare e apparentemente *naïf*, forse non sarebbe neppure da scartare a priori l'ipotesi di una diversa sede per la Corte costituzionale, sull'esempio della Corte suprema svizzera e della Corte federale costituzionale tedesca, che non a caso si trovano localizzate lontano dai palazzi della politica (come ha sottolineato di recente P. Haberle) e che costituiscono fulgidi esempi di autorevolezza.

c. Infine, si potrebbe riprendere l'ipotesi di introdurre la *dissenting opinion* – o meglio le opinioni separate – nelle sentenze della Corte costituzionale. Ritengo che la previsione di opinioni separate – per quanto possa apparire paradossale – possa aiutare a dare maggiori garanzie di collegialità ai lavori della Corte. Ad un primo sguardo non è così: la *dissenting* fa apparire all'esterno un collegio diviso ed esalta le singole personalità dei giudici. Tuttavia, come tutti gli istituti che espongono alla pubblicità le posizioni mantenute da ciascun componente del collegio, anche la *dissenting opinion* contribuirebbe a responsabilizzare ciascuno per la scelta operata dall'intero collegio.

Anche gli istituti di partecipazione popolare necessitano di essere ripensati. Il referendum abrogativo da tempo appare come un istituto logoro. La scarsa partecipazione popolare nelle ultime tornate referendarie ne è il sintomo più evidente. Ma anche l'inevitabile uso

manipolativo e propositivo del referendum, che da tempo la Corte costituzionale cerca con difficoltà di contenere, denota l'inadeguatezza di uno strumento che sin dalle origini è stato concepito in mezzo a mille diffidenze e precauzioni.

Fino ad oggi le proposte di riforma – invero cadute in ombra nelle discussioni più recenti – riguardavano l'abbassamento del quorum, l'innalzamento del numero delle firme, l'anticipazione del controllo di ammissibilità della Corte e così via.

C'è da chiedersi se non sia invece opportuno pensare ad un istituto che corregga alla radice i problemi del referendum e permetta all'iniziativa popolare di esprimersi propositivamente anziché in forma demolitoria verso l'operato del Parlamento. Penso ad esempio alle forme di iniziativa legislativa popolare rafforzata all'americana, in cui se il parlamento non si esprime sul progetto presentato da una quota dell'elettorato entro un dato termine, il disegno di legge viene direttamente posto ai voti per l'approvazione popolare diretta.

Non è inutile sottolineare che gli orientamenti di politica costituzionale per la XV Legislatura devono esser tratti innanzitutto dai risultati del referendum oppositivo (25-26 giugno 2006): ciò vale non solo per il rifiuto della devolution e delle competenze di legislazione esclusiva attribuite alle Regioni, ma anche, alla pari, per la forma di governo. E' arbitrario sminuire il significato del referendum su questo tema in base al favore, riscontrato in un sondaggio, per l'aumento dei poteri del Capo del Governo data la genericità di un quesito che potrebbe trovare una generale risposta positiva: Sta di fatto che il responso popolare del 25 giugno ha respinto la proposta che emergeva allo stato puro (senza i pasticci della sfiducia costruttiva) dal disegno di legge costituzionale governativo: e cioè la trasposizione a livello statale della forma di governo adottata per le Regioni e per i maggiori comuni (*simul simul*). Una forma di governo che, si badi bene, la Corte costituzionale ha nettamente distinto da quella parlamentare (sentt. n.2/2004 e 12/2006). In particolare è stata respinta dagli elettori ogni concentrazione di poteri costituita dalla inamovibilità statunitense del vertice dell'esecutivo fornito insieme dei mezzi di condizionamento degli organi legislativi propri del parlamentarismo europeo. E' opportuno, su questo punto, far cadere qualche illusione circolante tra gli aspiranti leader nazionali presenti sulla scena come "governatori" o come sindaci di grandi comuni. Perciò, a mio avviso, le riforme possibili ed auspicabili devono prospettarsi all'interno di quel parlamentarismo vincolato o equilibrato, di cui parla Bruce Ackermann nel suo saggio sulla nuova separazione dei poteri, che è qualche cosa di più della mera razionalizzazione della forma di governo. Quindi è necessario utilizzare schemi e formule proprie della esperienza tedesco-spagnola, non essendo trasponibili in un quadro di costituzione scritta le regole convenzionali proprie dell'ordinamento britannico.

Così se si vuole sottolineare che il Presidente del Consiglio non è un semplice *primus inter pares* si può scegliere tra l'elezione del Cancelliere da parte del Bundestag (art. 63 della Legge Fondamentale) o il conferimento della fiducia al solo Presidente del governo (art.99 Cost. Spagna). Si può altresì prevedere il potere del Capo dello Stato di nominare e revocare i ministri, su proposta del vertice dell'esecutivo (artt. 64 Legge Fond. e 100 Cost. Spagna). Si può anche introdurre il congegno della sfiducia costruttiva vera (non certo quello della riforma bocciata) secondo l'art. 67 della Legge Fondamentale o l'art. 113 della Costituzione spagnola³². Infine si può prevedere il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento della Camera quando questa ha negato la fiducia richiesta dal vertice governativo (art.68 Legge Fondamentale). Secondo Gianfranco Pasquino questi che suggerisco sono "trucchetti giuridici" dato che si è venuto affermando da noi un Cancellierato di fatto e che il vero rimedio alla relativa fragilità del Presidente del Consiglio italiano consiste nella riforma della cattiva legge elettorale e nel superamento dello spezzatino

* Le annotazioni sono state inserite dall'Autore in fase di revisione dell'intervento, per consentire al lettore una più completa informazione sui riferimenti al dibattito precedente emersi nel corso dell'esposizione orale.

³² A questo punto della lettura del mio intervento ho invitato Augusto Barbera a riflettere sulla efficacia stabilizzante della sfiducia costruttiva che avrebbe consentito di mantenere in carica Prodi nel 1998 e forse Berlusconi nel dicembre 1994; ho aggiunto che il timore dell'implicito riconoscimento dell'ammissibilità dell'ipotesi di "ribaltone" era superato dalla generalizzata consapevolezza che nel quadro della forma di governo parlamentare non si poteva escludere *a priori* l'eventualità di una sostituzione del *leader* di governo; Barbera mi ha risposto che consentiva con me a condizione che io proponessi anche la possibilità di uno scioglimento della o delle Camere in caso di sfiducia. Ho risposto che ero già prima d'accordo sulla formula dell'art.68 della Legge Fondamentale tedesca; al che il mio interlocutore ha confermato il suo consenso.

dei partiti coalizzati: sono d'accordo, in linea di massima con lui (salvo l'eccesso spregiativo per i trucchetti) e penso che non si debba ricadere nell'errore del messaggio Cossiga di quindici anni fa di pretendere una nuova forma di governo quando sia sufficiente una buona legge elettorale. Tuttavia rimango favorevole, pur conoscendone i limiti di efficacia, alle modifiche che ho proposto perché queste ci libererebbero dal tormentone per la debolezza del potere esecutivo che ci perseguita dall'ordine del giorno Perassi in poi, anche quando il *gap* di forza del governo e del suo capo è in notevolissima misura colmato; è bene dunque togliere ai governanti italiani questo alibi per i loro insuccessi derivanti da ben altre cause e non già dalle carenze istituzionali.

Le incognite per il funzionamento della forma di governo riguardano in primo luogo la coesione delle coalizioni (si realizzerà il passaggio dal bipolarismo al bipartitismo?) e poi il tipo di alternanza che prenderà piede: se l'alternanza "continua", come quella che si è sperimentata in Italia dal 1994 al 2006, o se l'alternanza "intermittente", quale si è verificata anche per diverse legislature in alcuni periodi dell'esperienza inglese, allorché il pendolo è sembrato fermarsi. E' evidente che ci sono vantaggi e svantaggi: l'alternanza continua consente di correggere al più presto errori e distorsioni, mentre quella intermittente può consentire riforme e programmi di più ampio respiro. Viceversa possono realizzarsi discontinuità e continuità di segno negativo. Di certo c'è che nel parlamentarismo vincolato o equilibrato i pericoli di rottura sono ridotti dalla presenza nella forma di governo della giustizia costituzionale e degli interventi referendari di carattere abrogativo.

1. Nella progettazione dell'agenda delle riforme istituzionali per questa legislatura, mi pare che il Governo e il Parlamento debbano tener conto di due vincoli, il primo dei quali è già stato messo bene assai bene in evidenza dal Ministro Chiti e da molti successivi interventi dei colleghi. La larga convergenza di idee e di proposte che finora ha caratterizzato il nostro seminario si deve probabilmente anche al fatto che questi vincoli sono riconosciuti da tutti e che dunque, per tutti, essi delimitano di fatto in modo rigoroso l'area delle innovazioni possibili.

Il primo vincolo discende naturalmente dall'esito del referendum, non solo per il risultato in sé e per sé, ma anche perché si è trattato di un risultato netto, caratterizzato da un partecipazione al voto superiore alle attese (nelle circostanze date) e da una maggioranza non risicata, assai più ampia di quella che di norma divide le due maggiori coalizioni nelle elezioni politiche: in un'Italia spaccata a metà, nella quale la coalizione vincente prevale per poche migliaia di voti, il no alla riforma costituzionale voluta dal governo Berlusconi ha prevalso per cinque milioni di voti, con quasi venticinque punti percentuali di scarto.

Come ha osservato Vannino Chiti, il voto referendario non può essere inteso soltanto come espressione della contrarietà della maggioranza dell'elettorato nei confronti di grandi riforme palinogenetiche, che pretendano di sostituire la forma di governo e la forma dello Stato vigenti con una forma di governo e una forma dello Stato radicalmente nuove; ma rappresenta anche una conferma, per la prima volta ad opera di un voto popolare diretto, dei principi e dell'impianto fondamentale della Costituzione del 1948.

Certo, l'esito del referendum non può essere interpretato come preclusivo di qualunque riforma costituzionale. Una siffatta interpretazione non sarebbe solo priva di fondamento giuridico; sarebbe anche in contrasto con le dichiarazioni diffuse e gli impegni assunti durante la campagna referendaria dai sostenitori del No. Dal referendum deriva semmai il vincolo a verificare la compatibilità, o meglio la coerenza delle riforme prospettate con i principi e i valori della Costituzione e con l'assetto fondamentale del sistema istituzionale da essa delineato. Preclusi sono dunque i progetti di grande riforma, di cambiamento radicale, che comportino un assetto costituzionale nuovo; consentita è un'opera di manutenzione straordinaria della Costituzione: che può essere anche impegnativa, ma deve restare entro i confini propri di operazioni di manutenzione straordinaria. Se vogliamo paragonare la Costituzione a una grande casa, la casa di tutti gli italiani, il referendum ha bocciato l'ipotesi di una sua demolizione per sostituirla con un edificio nuovo; non ha precluso invece progetti di restauro, ristrutturazione, ammodernamento, che ne salvaguardino le fondamenta, le mura portanti, le caratteristiche strutturali.

E così, per esempio, in tema di forma di governo, credo che si possa dire che il risultato referendario ha confermato la scelta di fondo del Costituente per la forma di governo parlamentare, e dunque esclude oggi proposte riformatrici miranti a introdurre il modello presidenziale o semipresidenziale, ma anche forme ibride come il premierato assoluto, il "sindaco d'Italia", o simili. Non impedisce affatto, invece, una razionalizzazione della forma di governo parlamentare secondo il modello tedesco o britannico, con la previsione, per esempio, della fiducia iniziale al solo premier, con il riconoscimento esplicito al premier del potere di revoca dei ministri, con l'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva.

2. C'è, però, un secondo vincolo. E' il programma elettorale sulla base del quale la maggioranza parlamentare è stata eletta. Esso vincola la maggioranza, e il Governo che essa ha espresso, nei confronti degli elettori, in specie se si considera che, per la prima volta, la legge elettorale ha dato esplicito rilievo al programma elettorale della coalizione, al quale è collegata l'attribuzione del premio di maggioranza. Il vincolo che ne deriva, valido certo per la maggioranza e per essa sola, trae però forza dalla sua incontestabile coerenza, nel merito, con l'esito del voto referendario. Si aggiunga che il programma vincola anche tra loro le forze politiche che l'hanno sottoscritto: la parte dissenziente della maggioranza potrebbe legittimamente opporre un rifiuto pregiudiziale al rispetto del vincolo di coalizione di fronte a provvedimenti del governo contrastanti con il programma elettorale. Si può non riuscire a realizzarlo, ma non decidere di non realizzarlo.

In tema di riforme istituzionali, il programma dell'Unione: enuncia come impegno prioritario la riaffermazione del valore della stabilità e della supremazia della Costituzione; respinge in modo netto l'ipotesi di una grande riforma; fa, conseguentemente, una netta scelta di metodo a favore di emendamenti o modifiche costituzionali puntuali da approvare a larga maggioranza; enuncia la necessità di por fine alla stagione delle riforme imposte a colpi di maggioranza anche mediante un rafforzamento della rigidità costituzionale con una modifica dell'articolo 138 (maggioranza qualificata in ogni caso, oltre al referendum); elenca una serie di riforme che l'Unione si propone di mettere sul tavolo del confronto con l'opposizione, le quali, nel loro insieme, delineano un vasto e impegnativo programma di ammodernamento del nostro sistema istituzionale: questo programma comprende tuttavia solo pochi (diciotto) emendamenti alla Costituzione, tutti assai puntuali, tanto da potere essere – pare a me – definito per questa parte proprio come un progetto di manutenzione straordinaria del nostro testo costituzionale.

Queste prime pagine del programma dell'Unione, dunque, segnano innanzitutto una svolta rispetto a una convinzione da lungo tempo diffusa e anzi dominante nel dibattito politico italiano degli ultimi quindici anni, tanto da rappresentarne oramai uno degli *idola fori* più radicati: l'idea che le riforme della Costituzione costituiscano il principale strumento di modernizzazione del nostro paese, la chiave per risolvere i problemi del suo sviluppo. Per un quarto di secolo, questa convinzione dominante ha prodotto una clamorosa sottovalutazione del ruolo delle politiche pubbliche di settore, delle politiche economiche, industriali, sociali, ambientali, ma anche, sul versante istituzionale, una forte sottovalutazione dell'importanza delle riforme del sistema politico, della macchina amministrativa, delle politiche della regolazione e della semplificazione. La grande riforma costituzionale è stata da molti dipinta come il rimedio unico e universale, la panacea di tutti i mali. Col programma dell'Unione (e con l'esito del referendum) si torna ad una valutazione più equilibrata: istituzioni moderne ed efficaci servono, occorrono quindi riforme anche rilevanti; ma da sole non bastano.

Non meno, forse anzi più importante appare la riforma dei partiti e del sistema politico: qualcuno vi ha accennato questa mattina. Affrontare con coraggio il problema della esplosione dei costi della politica; ripristinare limiti e argini solidi all'impropria ingerenza dei partiti in ambiti che non possono essere dominati da interessi partigiani (l'imparzialità dell'amministrazione, l'indipendenza delle autorità di regolazione e garanzia, la rigorosa separazione fra politica e affari); costruire, sul versante riformista, un grande e moderno Partito Democratico e, sul versante di centrodestra, un serio Partito conservatore o dei moderati: tutto ciò potrebbe contribuire alla modernizzazione del nostro sistema politico più di qualunque riforma costituzionale. Anche la riaggregazione delle diverse forze della sinistra radicale in un partito della sinistra europea alleato del partito democratico nell'ambito della

coalizione di centrosinistra, risponderebbe alla necessità di riorganizzare in modo meno frammentato e più razionale il nostro sistema politico. Beninteso: non spetta a noi dare al Governo suggerimenti su questi temi, perché non sono di nostra competenza; ma occorre esserne consapevoli, per evitare di caricare le riforme istituzionali di compiti impropri e di aspettative destinate a restare deluse.

3. In secondo luogo, va considerato, come giustamente ha sottolineato stamane il Ministro Chiti, un vasto arco di riforme istituzionali, che non comportano modifiche alla Costituzione, ma possono essere varate per via legislativa o addirittura con strumenti regolamentari o amministrativi. La loro efficacia ai fini dell'ammodernamento del nostro sistema istituzionale nel suo complesso non è certo inferiore a quella propria delle riforme costituzionali.

Del catalogo di queste riforme (che è molto riduttivo definire "di contorno") fa parte innanzitutto la riforma elettorale di cui abbiamo già discusso a lungo, ma anche la legge sul finanziamento dei partiti, che, nella formulazione vigente, favorisce la frammentazione e scoraggia le coalizioni. Ma non vorrei che si dimenticasse che anche una buona legge sul conflitto di interessi e una buona legge sul sistema radiotelevisivo e, in generale, sull'assetto del sistema dell'informazione sono essenziali per far funzionare bene un sistema politico moderno.

Altrettanto vale per i regolamenti parlamentari, che attendono ancora una revisione che li adegui al contesto di una moderna democrazia bipolare (e che li depuri di disposizioni che incentivano troppo la frammentazione del sistema politico). Occorrono, per esempio, corsie preferenziali più rapide per i provvedimenti di attuazione del programma di governo in cambio del riconoscimento al Parlamento e in specie all'opposizione di effettivi e non conculcabili poteri di emendamento dei provvedimenti medesimi. Per esempio, si può contingentare il numero degli emendamenti da discutere, oltre che, come oggi è già previsto, i loro tempi di discussione. Si può riconoscere all'opposizione il diritto di votare un numero minimo di emendamenti, scelti dall'opposizione stessa, sui quali prevedere l'obbligo di deliberare nei tempi richiesti dal Governo, alla sola condizione che si tratti di tempi ragionevoli. Si può affidare ai Presidenti delle Camere il potere di "spacchettare" articoli composti da troppi commi, o disciplinanti materie disomogenee, in modo da salvaguardare il potere del Parlamento di pronunciarsi non solo sulla proposta di legge nel suo insieme, ma anche sulle sue singole disposizioni. Tutte innovazioni che possono essere introdotte in tempi rapidi, richiedendo semplici modifiche dei regolamenti parlamentari, supportate dal disposto dell'articolo 72, primo comma della Costituzione, che garantisce il potere di emendamento.

Parimenti, in attesa della riforma del bicameralismo, si può prevedere, con parallele convergenti modifiche dei due regolamenti delle Camere, l'istituzione di commissioni miste paritetiche, incaricate di intervenire in caso di difformità fra i testi approvati dalle due Camere, redigendo un testo comune unificato da sottoporre al solo voto finale delle due assemblee, in modo da evitare prolungate navette.

Nel programma della coalizione vi sono altre indicazioni importanti in tema di rilancio del ruolo del Parlamento: per esempio, per la decretazione d'urgenza si propone di tornare al modello costituzionale, anche costituzionalizzando le disposizioni della legge n. 400 concernenti i presupposti e il contenuto dei decreti-legge (ma, forse, basterebbe anche in tal caso intervenire con opportune modifiche dei regolamenti parlamentari). Ancor più del rispetto dei presupposti costituzionale della straordinaria «necessità ed urgenza» del provvedimento legislativo d'urgenza, importerebbe garantire con adeguati strumenti l'effettivo rispetto dei principi costituzionali concernenti l'omogeneità di contenuto e la natura

provvedimentale delle disposizioni del decreto-legge. Si potrebbe per esempio prevedere un potere-dovere dei Presidenti delle Camere di disporre lo «spacchettamento» delle leggi di conversione di decreti-legge non omogenei – in natura, non sono «spacchettabili» solo i Ministeri! –, in modo da permettere alle Commissioni parlamentari competenti di prendere in esame, nel merito, le singole disposizioni di loro competenza, ancorché contenute in un decreto-legge omnibus: il decreto verrebbe così disarticolato nei suoi contenuti fondamentali e affidato, in sede referente, alle Commissioni parlamentari competenti per materia, evitando l' espropriazione del diritto delle Commissioni parlamentari di valutarne i contenuti, nel contesto degli indirizzi generali di ciascuna politica di settore.

4. Più in generale, penso che il confronto con l'opposizione su un “pacchetto” di riforme (costituzionali, legislative, regolamentari) rientranti nella categoria della manutenzione straordinaria del nostro sistema istituzionale, dovrebbe essere avviato dalla maggioranza e dal Governo con una offerta “bilanciata”, e cioè con riforme che offrano nel loro insieme vantaggi per la maggioranza e vantaggi grosso modo equivalenti per l'opposizione.

Le une e le altre riforme, beninteso, dovranno essere coerenti con l'obiettivo generale di far funzionare meglio un sistema nel quale il Governo deve avere i poteri e gli strumenti necessari per attuare il suo programma, l'opposizione deve disporre di poteri e strumenti di controllo efficaci e significativi, e il Parlamento nel suo insieme non deve essere ridotto ad una pura Camera di registrazione, ma deve godere di un effettivo potere di interlocuzione con il Governo nella formazione delle leggi, riducendo invece al minimo la disponibilità di strumenti di pura interdizione (come le richiama a raffica di verifica del numero legale).

Credo che questa sia la strada da percorrere. Le diciotto modifiche costituzionali e la ventina di progetti di leggi di riforma istituzionale elencati nelle prime quindici pagine del programma dell'Unione si ispirano, grosso modo, ancorché forse inconsapevolmente, a un modello di questo genere. Penso che questo modello potrebbe rappresentare una buona piattaforma per l'avvio del confronto con l'opposizione.

5. Costruire una piattaforma equilibrata per un confronto con un'opposizione preoccupata della tutela dei propri diritti e delle proprie prerogative non è affatto difficile se si muove – come la maggioranza non può non fare – dal programma dell'Unione: esso comprende infatti diverse garanzie forti per l'opposizione e più in generale per le minoranze, presenti e future.

La evoluzione in senso bipolare e maggioritario del nostro sistema politico-istituzionale, ancorché non compiuta, e le riforme apportate negli anni novanta al nostro sistema istituzionale nel senso del rafforzamento degli esecutivi e della loro stabilità, rendono del tutto ineludibile questa questione, che va comunque affrontata prima di qualunque ulteriore misura di rafforzamento dei poteri delle maggioranze e dei governi, nazionali, regionali o locali. Mi consentirà Massimo Luciani di dirgli che del suo intervento di poco fa ho condiviso tutto, ma non l'idea che non ci sia oggi necessità di un rafforzamento delle garanzie costituzionali. A me pare che questa sia invece una esigenza prioritaria, insieme con quella, con essa strettamente connessa, di un riequilibrio dei poteri che restituisca alle assemblee elettive un ruolo significativo, non di cogestione o di interdizione rispetto ai governi, ma di controllo efficace e di effettiva partecipazione alla formazione delle scelte legislative o normative.

Ma in tema di garanzie costituzionali, la prima e fondamentale questione (peraltro correttamente identificata come tale dal programma dell'Unione) è senza dubbio quella della rigidità della Costituzione, condizione e strumento essenziale della sua stabilità e supremazia. Leopoldo Elia ed io a suo tempo ponemmo questo problema con un disegno di legge

costituzionale presentato all'inizio del 1995, che raccolse larghi consensi (tra i suoi primi firmatari annoverammo Giorgio Napolitano, Walter Veltroni, Sergio Mattarella, Luigi Berlinguer). Esso, tuttavia, non sopravvisse alla prematura fine, pochi mesi dopo, della legislatura più breve della storia della Repubblica.

La questione resta tuttavia cruciale, alla luce dell'evoluzione in senso bipolare e maggioritario del nostro sistema, e soprattutto della radicale trasformazione del nostro sistema politico, non più costituito soltanto dalle forze politiche fondatrici della Repubblica - che si riconoscevano tutte (o quasi) nei principi e nei valori della Carta fondamentale perché insieme l'avevano scritta.

Le forze politiche che hanno animato la Costituente non hanno mai, nei quarant'anni della prima Repubblica, accarezzato progetti di modifiche costituzionali da imporre a colpi di maggioranza. Ma ora dobbiamo fare i conti con due precedenti (2001 e 2005) di riforme costituzionali di vasta portata, entrambe approvate da maggioranze parlamentari rappresentanti una minoranza degli elettori, con il dissenso di tutte le forze di opposizione.

Io penso che gli eletti del centrosinistra non possano assumersi la responsabilità di rinviare ad altra legislatura il problema delle garanzie della rigidità della Costituzione, e dunque della intangibilità dei diritti e delle libertà costituzionali e delle regole democratiche. Non possono assumersi la responsabilità di far rivivere a tanti italiani l'angoscia che li ha assaliti durante l'iter parlamentare della riforma Berlusconi-Bossi, fino al 26 giugno.

6. La "messa in sicurezza" della Costituzione si presenta dunque come una priorità assoluta. E l'unico strumento è quello che il Ministro Chiti ha ricordato nella sua introduzione ai nostri lavori. Alludo ovviamente a un emendamento al testo vigente dell'articolo 138 che elevi a due terzi o a tre quinti la maggioranza necessaria per l'approvazione parlamentare delle leggi di revisione costituzionale (fermo restando l'eventuale referendum confermativo-oppositivo, da consentire in ogni caso, oppure - come nel d.d.l. Mancino-Villone - in caso di approvazione finale da parte delle Camere con una maggioranza superiore ai tre quinti ma inferiore ai quattro quinti).

Si tratta di una proposta (di un impegno) ribadita per ben quattro volte nel programma dell'Unione: una reiterazione non casuale (*repetita iuvant!*), e giustificata dal fatto che solo un rafforzamento della rigidità costituzionale può garantire quella supremazia della Costituzione che è il primo punto del programma dell'Unione in materia istituzionale. Vorrei ricordare che è necessario ristabilire il primato e la supremazia della Costituzione, anche perché la nostra democrazia ha bisogno di certezze. Ha certo bisogno di istituzioni moderne ed efficaci, ha bisogno di maggioranze coese e di governi capaci di prendere le decisioni necessarie e di attuarle con coerenza e rapidità, ma ha bisogno anche di un parlamento e di assemblee elettive regionali e locali che abbiano i poteri per svolgere il loro ruolo di controllo e di equilibrio, ha bisogno di forti istituzioni di garanzia, ha bisogno di autorità di regolazione realmente indipendenti, ha bisogno della certezza che i diritti, le libertà, le regole democratiche e l'assetto fondamentale delle istituzioni non cambia ad ogni cambio di maggioranza, per servire interessi di parte e logiche partigiane. Il rafforzamento della rigidità della Costituzione è la chiave di volta di questo sistema di certezze e di garanzie.

L'opposizione dissente? Per la verità io ho sentito nelle fila dell'opposizione anche voci favorevoli, in specie nell'UDC. E si potrebbe anche sostenere, non senza argomenti e autorevoli riscontri in dottrina, che se c'è una modifica costituzionale che può fare eccezione alla regola della larga condivisione fra maggioranza e opposizione è proprio quella che, limitando il potere della maggioranza di approvare con i soli suoi voti riforme costituzionali,

garantisce le minoranze di oggi e quelle future, e insieme assicura l'intangibilità dei diritti costituzionali, delle libertà fondamentali e delle regole democratiche, evitando di lasciarli alla mercé dei vincitori delle elezioni. Questo è del resto – come tutti noi sappiamo – il cuore del costituzionalismo democratico: dare a chi ha vinto le elezioni gli strumenti per governare, per attuare il programma approvato dalla maggioranza degli elettori; ma imporre al potere della maggioranza limiti rigorosi e argini solidi, a tutela dei diritti e delle libertà di tutti, minoranze comprese.

Ma anche se si decidesse di non seguire questa opinione (e il programma dell'Unione offre qualche argomento in questo senso, laddove afferma che la proposta di elevazione della maggioranza necessaria per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale “avrà carattere di priorità e richiederà un ampio accordo in Parlamento”), non mi par dubbio che occorra, quanto meno, porre la questione con forza sul tavolo delle riforme, e incalzare con decisione i gruppi parlamentari dell'opposizione. Non hanno anche essi riconosciuto, durante la campagna referendaria, che occorre ripudiare il metodo delle riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza? Perché dunque alcuni gruppi di opposizione si oppongono a questa proposta? Forse perché sperano di ritornare rapidamente a far parte della maggioranza parlamentare (passando per nuove elezioni o per governi di grande coalizione) e poi di riaprire la strada a riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza? Dubito che abbiano il coraggio (l'impudenza) di esplicitare questa motivazione, dopo che il voto referendario ha implicitamente ma chiaramente ribadito che una larga maggioranza degli italiani non accetta manomissioni della Costituzione imposte a colpi di maggioranza. Ma, proprio per ciò, bisogna stanare chi coltiva questo retropensiero, costringendolo a venire allo scoperto. Forse si scoprirà, così, che il dissenso dell'opposizione non è poi così compatto come oggi si dice.

Stamane il Ministro Chiti ricordava, tuttavia, che l'opposizione potrebbe avanzare una obiezione meno peregrina: e cioè che la Costituzione è stata bensì in larghissima parte il prodotto di una larga convergenza, di una intesa fra tutte le forze democratiche rappresentate alla Costituente; ma che ciò non vale per il Titolo V, approvato nel 2001 dalla sola maggioranza di centrosinistra e poi da un referendum pienamente valido, ma in fondo poco partecipato.

Penso che il Governo e la maggioranza farebbero bene a misurarsi seriamente con questa obiezione, ricercando una risposta convincente. Si potrebbe, per esempio, proporre che la revisione del testo dell'articolo 138, con l'elevazione a due terzi o a tre quinti della maggioranza necessaria per l'approvazione di leggi di revisione costituzionale, venga discussa e approvata contestualmente a una revisione del titolo V; sulla quale un'intesa non appare impossibile, data la larga convergenza registrata già nella scorsa legislatura su alcuni limitati ma non rilevanti ritocchi, concentrati soprattutto sul testo dell'articolo 117. O si potrebbe prevedere che il nuovo più elevato quorum si applichi a tutte le modifiche costituzionali ma non a eventuali leggi di revisione del titolo V (magari stabilendo un termine, oltre il quale anche le disposizioni del titolo V godrebbero della rafforzata rigidità costituzionale, in modo da dare certezza all'assetto dei rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali e alla ripartizione delle loro competenze).

7. Il rafforzamento del sistema delle garanzie, nel programma dell'Unione, non si limita tuttavia alla revisione dell'articolo 138. Ricordo innanzitutto la proposta di elevare le maggioranze necessarie per l'elezione del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle Camere, garantendone così, anche in un assetto bipolare e maggioritario, l'indipendenza e la

autorevolezza. Sarebbe stato certamente opportuno dare un segnale in tal senso già all'inizio di questa legislatura, cercando un'intesa con l'opposizione sulla elezione dei titolari di queste alte cariche istituzionali. Che questo segnale sia mancato non può certo rappresentare, tuttavia, una buona ragione per cancellare l'impegno di introdurre questa regola per il futuro.

Ricordo ancora la proposta di riconoscere all'opposizione (a una qualificata minoranza di parlamentari) la legittimazione a ricorrere alla Corte costituzionale contro le decisioni della Giunta per le elezioni in materia di convalida degli eletti e in caso di violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo.

Nell'ambito di un "pacchetto" di riforme equilibrato, il rafforzamento del sistema delle garanzie e un forte statuto dell'opposizione in Parlamento varrebbero a controbilanciare l'introduzione di misure di ulteriore rafforzamento del governo coerenti con il modello parlamentare razionalizzato, alla tedesca o all'inglese. Penso, per esempio, al riconoscimento di un più forte ruolo del premier (con la previsione di un voto di fiducia iniziale al solo primo ministro e l'esplicita attribuzione allo stesso del potere di revoca dei ministri), e all'introduzione della fiducia costruttiva alla tedesca (bilanciata tuttavia dalla previsione di una delimitazione della potestà governativa di porre la questione di fiducia, che restituisca al Parlamento un ruolo più significativo e una maggiore autonomia dal Governo nelle scelte legislative non rilevanti al fine della attuazione del programma di governo, secondo una delle indicazioni più innovative contenute nel programma dell'Unione).

Certo, sarà più facile che l'opposizione accetti un equilibrato pacchetto di riforme, se perderà l'illusione di poter dare una "spallata" al Governo e di potere arrivare tra qualche mese a nuove elezioni. Penso, in altri termini, che il ministro Chiti non debba scoraggiarsi se oggi non incontra nell'opposizione orecchie attente; gli sarà probabilmente più facile trovare il consenso dell'opposizione su una proposta di riforma equilibrata e bilanciata tra qualche mese, una volta approvata la legge finanziaria per il 2007, quando, come mi auguro, sarà chiaro che questa legislatura durerà per cinque anni. Sarà difficile allora per l'opposizione sottrarsi al confronto con un progetto di ammodernamento del sistema democratico italiano inteso a dare a tutti la certezza della intangibilità dei diritti, delle libertà e delle regole democratiche, a dare al Governo gli strumenti necessari per governare, a riconoscere all'opposizione forti poteri di controllo e mezzi efficaci per adempiere al ruolo di alternativa democratica alla maggioranza in essere, e a ripristinare la funzione di rappresentanza democratica propria, nei sistemi costituzionali moderni, delle assemblee elettive.

8. Chiudo, con una postilla sulle riforme elettorali. Se ne è parlato questa mattina. Sono emerse idee interessanti. Ma se ne è parlato al singolare, con riferimento alla sola legge elettorale politica (come si diceva un tempo). Penso che non si debba dimenticare che l'assetto del nostro sistema politico e anche il rendimento dei vari sistemi elettorali risente tuttavia fortemente dei meccanismi elettorali in uso non solo per la Camera e il Senato, ma anche per le istituzioni regionali e locali e per il Parlamento europeo.

Io ritengo che la legge Mattarella non sia stata affatto una pessima legge. Con poche modifiche (come la previsione di elezioni primarie per la scelta dei candidati e l'introduzione del doppio turno nei collegi uninominali secondo il modello francese, eventualmente nella variante proposta da Georges Vedel) avrebbe potuto funzionare assai bene. Ma il suo rendimento è stato molto influenzato, in senso negativo, dalla sua convivenza con sistemi elettorali ultraproporzionalistici: tali sono i sistemi elettorali da noi in uso per le elezioni regionali, provinciali, comunali (almeno nei comuni medi e grandi) e circoscrizionali. E così, la legge Mattarella costringeva bensì i partiti, in vista delle elezioni politiche, ad aggregarsi in

grandi coalizioni; ma poi, per quattro anni, le stesse forze politiche, anche quando si presentavano alleate nella medesima coalizione, si combattevano tra di loro per tentare di conquistare qualche seggio in più nei Consigli di circoscrizione, nei Consigli comunali, nei Consigli provinciali, al Parlamento europeo, senza clausole di sbarramento o con clausole di sbarramento irrisorie: e per presentarsi poi al tavolo della definizione dei candidati della coalizione nei collegi uninominali con qualche punto o decimale di punto in più, a fondamento della richiesta di vedersi assegnato un maggior numero di collegi sicuri.

Così la frammentazione politica è cresciuta a dismisura. Ha imposto la costruzione di coalizioni assai vaste e articolate ma anche per ciò assai poco coese (anche per effetto del sistema maggioritario a turno unico): buone per vincere, non per governare.

E' illusorio pensare che basti una buona legge elettorale nazionale per risolvere il problema. Occorre affrontare anche il tema della revisione dei sistemi elettorali regionali, locali ed europeo: quanto meno prevedendo per essi una adeguata clausola di sbarramento.

Non occorre infatti necessariamente uniformare gli altri sistemi elettorali al sistema (ai sistemi) che sarà prescelto (che saranno prescelti) per la Camera e il Senato. Ma almeno occorre evitare l'effetto "tela di Penelope": e cioè il rischio – concretamente sperimentato nell'Italia di questi anni – che gli effetti di semplificazione e aggregazione del sistema politico indotti da una buona legge elettorale nazionale vengano contrastati e vanificati dalla sua coesistenza con sistemi elettorali che sembrano pensati apposta per incentivare la frammentazione del sistema politico. Che ad ogni passo avanti nella modernizzazione del nostro sistema politico-istituzionale segua ineluttabilmente un passo indietro. O, magari, due.

III sessione

Titolo V della Costituzione: riforma e attuazione

Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Rapporto introduttivo

Qualsiasi riflessione sul Titolo V della parte II della Costituzione italiana non può non partire dal dato storico, politico e costituzionale che tale complesso di articoli ha superato due prove referendarie: la prima, nell'ottobre 2001, quando la riforma deliberata dal Parlamento pochi mesi prima venne approvata dal popolo e fu infine promulgata la legge costituzionale n. 3 del 2001; e la seconda poi nel giugno 2006, quando è stata respinta la delibera legislativa approvata dal Parlamento nel novembre 2005.

Non si tratta, certo, di sostenere che i due voti popolari, il primo di diretta approvazione del testo, il secondo di indiretta conferma, creino un effetto di congelamento di ogni singolo articolo del vigente Titolo V; è indubbio, tuttavia, da un lato, che l'impianto e le scelte complessive del vigente Titolo V sono uscite complessivamente rafforzate, se non addirittura confermate; dall'altro, che sarebbe politicamente non accettabile la riproposizione di soluzioni presenti nell'originario impianto costituzionale del 1948 (si pensi, ad esempio, al controllo governativo preventivo sulle leggi regionali), ovvero di soluzioni proposte dalla delibera legislativa del 2005 e respinte nel referendum del 2006 (si pensi, ad esempio, al macchinoso procedimento per la tutela dell'interesse nazionale).

Deriva da ciò una prima cruciale questione alla quale la politica e la dottrina costituzionalistica devono dare una risposta. Dobbiamo ancora concentrare la nostra attenzione su nuove (ma quanto poi è possibile formulare ancora altre ipotesi di riforma?) proposte di riforma costituzionale del Titolo V, ovvero è giunta finalmente l'ora di concentrarsi sugli aspetti di attuazione del vigente Titolo V (senza naturalmente escludere che singoli, puntuali aggiustamenti del testo siano infine possibili o necessari)?

Se si ritiene di doversi ancora soffermare su proposte di riforma degli articoli 114 e seguenti della Carta costituzionale, è chiaro che potrà essere messa sul tappeto una lunghissima serie di questioni politiche e tecniche irrisolte o malamente affrontate, sapendo fin d'ora che si aprirà una discussione quasi interminabile sia sulle opzioni politiche di fondo, sia sulle *technicalities* (su qualcuna di esse, si dovrà comunque tornare sopra).

Se si dovesse scegliere la seconda strada, si tratterebbe di procedere secondo uno schema che potrebbe essere all'incirca il seguente:

individuare i problemi di funzionamento del testo costituzionale affrontati e risolti (ovvero lasciati aperti) dalla Corte costituzionale;

porre mano alle leggi ed agli altri atti di attuazione del Titolo V;

all'esito di questa fase, verificare se esistano puntuali aggiustamenti che richiedano – necessariamente o anche solo preferibilmente – interventi di rango costituzionale.

Nella logica degli interventi di revisione costituzionale, si possono già da ora variamente elencare alcuni temi, consapevoli che si tratta di un elenco incompleto e che, comunque, non

verrà ritenuto soddisfacente da tutti gli attori politici e sociali. Si può pensare allora (almeno) a:

il mantenimento o l'eliminazione del rispetto degli obblighi internazionali come vincolo alla legislazione statale e regionale (avevo già espresso la mia contrarietà alla riforma dell'art. 117, comma 1; ma si tratta di questione che era stata posta pesantemente sul tappeto e che è presumibile che verrebbe nuovamente avanzata);

il mantenimento o l'abrogazione del regionalismo differenziato, secondo la proposta del 2005;

l'estensione-espansione dell'elenco delle materie di potestà esclusiva statale, anche attraverso l'adozione di formule più ampie o diversamente comprensive;

la riduzione delle materie di potestà legislativa concorrente o, comunque, la (re)introduzione di un criterio di riparto legato alla dimensione territoriale degli interessi coinvolti;

la specificazione delle (principali) materie di competenza residuale regionale;

la introduzione di una clausola di supremazia della legislazione statale e la specificazione dei casi e delle condizioni in cui essa può operare;

la specificazione della possibilità dello Stato di intervenire con legislazione cedevole rispetto al successivo intervento regionale;

l'introduzione di una clausola di flessibilità nel rapporto tra potestà regolamentare statale e potestà regolamentare regionale;

un maggior richiamo al ruolo degli accordi e delle intese e la specificazione del loro valore nel sistema delle fonti;

la eventuale costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze;

la chiarificazione del rapporto tra funzioni fondamentali, funzioni proprie, funzioni conferite di Comuni, Province, Città metropolitane;

l'ampiezza del potere sostitutivo statale e di quello regionale sugli enti locali.

Ma sicuramente ho dimenticato qualche tema che altri autorevoli colleghi riterranno fondamentali.

Se invece si dovesse ritenere prevalente la necessità di por mano prioritariamente all'attuazione del vigente Titolo V, vi sono alcune questioni che balzano prepotentemente agli occhi:

L'attuazione dell'art. 119, attorno ai principi in esso contenuti, tra cui quelli fondamentali della congruenza risorse-funzioni e l'altro della perequazione, al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni; si noti che sulla struttura dell'art. 119 Cost. vi è, al momento, un consenso ampio: la priorità è dunque quella della sua attuazione, che presuppone che vengano affrontati e sciolti alcuni nodi politico-costituzionali di fondo, per poi aprire un tavolo tecnico di verifica sulle funzioni di ogni livello e sui meccanismi con cui tali funzioni possono essere svolte in un sistema che non deve più essere di finanza derivata; rimane aperto il problema – costituzionale e politico – se anche le Regioni a Statuto speciale siano soggette all'art. 119, potendo derivare per esse maggiori risorse dal maggior numero di funzioni svolte o da interventi speciali dello Stato, ai sensi del comma 5;

la predisposizione della legge di attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p), relativo alle funzioni fondamentali, legislazione elettorale e organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane (con la necessaria istituzione di queste ultime), nella consapevolezza – raggiunta ormai in modo ampio, dopo qualche incertezza e titubanza iniziale, di cui hanno risentito i lavori della Commissione Vari, istituita nella scorsa legislatura - che lo schema del Testo unico degli enti locali è ormai superato;

l'individuazione di alcune linee di azione comuni tra Stato e Regioni nel percorso di attuazione del cd. regionalismo differenziato (art. 116, comma 3, Cost.): si tratta di un terreno di confronto al quale alcune Regioni tengono particolarmente e sul quale sarebbe opportuno procedere ad una effettiva sperimentazione delle possibilità che la disposizione costituzionale offre, senza aprire pericolosi scontri politici sull'attuazione di questa disposizione costituzionale (che la riforma bocciata nel giugno 2006 addirittura voleva abrogare e che ha trovato valorizzazione proprio dal voto referendario); d'altra parte, il fatto che il procedimento si concluda con un accordo Stato-Regione e con una legge approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento dovrebbe garantire da ogni rischio di fuga in avanti;

l'attuazione dell'art. 11 della legge cost., con l'attivazione della Commissione Bicamerale per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province, dei Comuni, quale luogo di confronto politico sulle prospettive del modello italiano;

la riforma del sistema delle Conferenze, nate per gestire il federalismo amministrativo della legge 56 del 1997, e che ora devono diventare il luogo privilegiato della cooperazione, in cui costruire accordi e intese, anche per l'applicazione della cd. "sussidiarietà legislativa", così come originariamente costruita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003;

la rivisitazione della legge statale n. 165 del 2004, recante principi relativi all'esercizio della potestà legislativa regionale in materia elettorale, per verificare se gli spazi lasciati alle Regioni in tema di sistema elettorale e di disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità debbano rimanere così ampi come la legge quadro, in attuazione dell'art. 122 Cost., prevede;

l'approvazione di alcune puntuali e mirate leggi quadro, ai sensi e ai fini dell'art. 117, comma 3, e l'individuazione di un tavolo Stato-Regioni per la definizione consensuale e precontenziosa dei confini delle materie e dei principi fondamentali della legislazione concorrente (si tratta di recuperare lo spirito dell'art. 2 della legge n. 131 del 2003);

la costruzione di un tavolo Stato-Regioni-Comuni-Province per il trasferimento, non solo delle risorse, ma anche delle funzioni e del personale;

la valorizzazione, con tutti gli strumenti possibili, dei diversi profili di sussidiarietà e di autonomia presenti nel vigente Titolo V.

Questo percorso dà per scontato che molti problemi di aggiustamento del Titolo V sono già stati affrontati dalla Corte costituzionale, con soluzioni più o meno soddisfacenti, ma comunque ormai sufficientemente consolidate, dalle quali non appare opportuno – almeno in questo momento – distaccarsi. Rimarrebbero, naturalmente, sullo sfondo alcuni puntuali problemi di intervento sul testo costituzionale (ad esempio, l'eventuale ritorno della "produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia" o dell'"ordinamento della comunicazione" tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero la ricollocazione della tutela dell'ambiente tra le materie di potestà concorrente; o, ancora, la introduzione del principio di cedevolezza della legislazione statale qualora essa intervenga nelle materie di potestà regionale): affrontarli all'esito ed in chiusura di una fase di attuazione del testo ne sdrammatizzerebbe la portata e sicuramente ridurrebbe l'elenco – altrimenti, come si è visto, interminabile – degli interventi di revisione costituzionale.

In questo contesto, si potrebbe anche pensare che – ferma rimanendo, a giudizio di chi scrive, la necessità di elevare le maggioranze per la revisione costituzionale ai 2/3 o ai 3/5, e ciò per evitare continui soprassalti di tentativi di modifica della Costituzione a maggioranza, che mettono a repentaglio non tanto la sacralità della Costituzione, quanto l'efficienza del sistema politico! – in una fase transitoria le riforme del Titolo V si possano fare con la

maggioranza assoluta. Il mantenimento di una maggioranza più bassa per rivedere la riforma del 2001 appare, comunque, una questione non più cruciale.

Sullo sfondo rimane l'unico tema che richiede sicuramente, per essere affrontato e risolto, un intervento di rango costituzionale: la riforma del bicameralismo italiano, con la trasformazione del Senato in una Camera di rappresentanza territoriale e la conseguente modifica del procedimento legislativo. Prima ancora di aprire una discussione sul modello di composizione di una Camera di rappresentanza territoriale e sulle sue competenze nel procedimento legislativo e nelle attività parlamentari di indirizzo e controllo (ed è evidente che le esperienze comparate dovranno essere attentamente valutate), è però necessario chiedersi se la trasformazione del Senato in Camera territoriale sia condizione necessaria e sufficiente per il funzionamento del nostro modello, regionale o federale che voglia definirsi.

Occorre quindi valutare attentamente se le funzioni di stanza di compensazione politica e di luogo di cooperazione e collaborazione istituzionale, tradizionalmente attribuite alla Camera di rappresentanza territoriale, non possano essere adeguatamente svolte anche da altri organi e istituzioni, i quali sarebbero comunque necessari anche nel caso della trasformazione del Senato. Se così fosse, la richiesta di trasformazione della Camera alta deriverebbe più da una istanza di semplificazione del sistema politico e della forma di governo (auspicabilmente da accogliersi), che da una reale esigenza di funzionamento del modello del regionalismo italiano.

1. Il mio intervento sarà concentrato essenzialmente sul tema centrale della distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e consisterà principalmente in una illustrazione dei tratti salienti della recentissima riforma del federalismo in Germania. La conoscenza di questa riforma infatti mi sembra particolarmente interessante ed utile anche per il fatto che il modello tedesco (nella versione precedente) è stato spesso da più parti (anche da me) invocato come esempio da tenere presente per la revisione del Titolo V, e ciò sia per i criteri di distribuzione delle competenze legislative, sia per il “modello *Bundesrat*”. L’analisi di ciò che nell’esperienza tedesca resta valido e di ciò che non ha funzionato e che ha richiesto – e ottenuto - un cambiamento con la revisione di 25 articoli della Legge Fondamentale entrata in vigore lo scorso 1 settembre, può dunque offrire suggerimenti ed elementi di riflessione per possibili interventi nel sistema italiano.

La riforma tedesca è stata oggetto di un dibattito approfondito ed aspro nelle più diverse sedi e soprattutto in una apposita Commissione mista (membri del *Bundestag* e del *Bundesrat*) per la “modernizzazione del federalismo”, ed è stata poi ripresa e tradotta – mediante un apposito “accordo di coalizione” tra le forze politiche di governo – in un apposito disegno di legge costituzionale, parzialmente modificato e poi approvato definitivamente (dal *Bundestag* il 30 giugno, dal *Bunderat* il 7 luglio scorsi) con l’accompagnamento di leggi ordinarie di attuazione.

Oltre all’assetto dei rapporti finanziari di *Bund* e *Länder* – tema di rilievo decisivo ma che la situazione politica non ha consentito di affrontare se non per aspetti particolari – secondo comune riconoscimento i difetti principali che affliggevano il modello precedente erano: la distribuzione inadeguata delle competenze legislative, l’ampiezza dell’area in cui era richiesta la *Zustimmung* del *Bundesrat* per l’approvazione delle leggi federali, le modalità della rappresentanza della Germania nell’Unione europea nelle materie di competenza dei *Länder*.

Quanto, in particolare, alla ripartizione delle competenze legislative tra *Bund* e *Länder*, se ne evidenziava l’arretratezza nell’individuazione e nell’attribuzione di molti settori, e, per altro verso, l’inclinazione a provocare troppi intrecci e interferenze e dunque incertezze sulla rispettiva spettanza .

Riguardo poi all’ ampiezza della sfera di intervento del *Bundesrat*, il numero assai elevato di casi in cui era richiesto il suo assenso alla legislazione federale era davvero un punto cruciale: infatti, come sottolineava con particolare forza Dieter Grimm, la logica che, specie in presenza di una maggioranza diversa da quella di governo, guidava il *Bundesrat* non era quella “federalistica” di far valere gli interessi dei *Länder* ma quella di tipo “parlamentare” di esercitare forme di veto e di opposizione alla politica governativa, con l’inevitabile conseguenza di estenuanti trattative e compromessi, il cui risultato, oltre a paralizzare o quanto meno ad “annacquare” l’azione della maggioranza politica, non consentiva ai cittadini di comprendere a chi fosse ascrivibile la responsabilità delle decisioni.

Gli obiettivi della riforma dunque erano sintetizzati così: scioglimento degli intrecci di competenze legislative (*Entflechtung*), trasparenza delle decisioni politiche, maggiore efficienza e celerità dei processi decisionali, rafforzamento delle posizioni della rappresentanza tedesca nel Consiglio dei Ministri dell’Unione Europea.

Le spinte politiche che muovevano in concreto i protagonisti del processo di riforma dell’assetto delle competenze legislative erano rappresentate dal confronto tra precise istanze

dei *Länder* e altrettanto precise richieste del *Bund*. I primi - più esattamente i *Länder* più ricchi del sud-ovest - rivendicavano competenze più ampie soprattutto in tema di istruzione universitaria, ambiente e trattamento economico e previdenziale dei propri dipendenti pubblici, nonché per la disciplina degli aspetti organizzativi e dei procedimenti amministrativi per l'esecuzione delle leggi federali. Il *Bund*, da parte sua, pretendeva un riassetto della *konkurrierende Gesetzgebung*, l'acquisizione di nuovi settori alla propria competenza esclusiva (es. lotta al terrorismo internazionale) e una più ampia competenza in materia ambientale.

2. Vediamo dunque come è strutturato il nuovo modello. Va premesso che intatto è rimasto, come "tipo", la legislazione esclusiva, sia del *Bund*, sia dei *Länder*. Ne sono solo state variate le materie rispettivamente attribuite, anche a seguito delle importanti modifiche che hanno riguardato invece le altre due competenze federali: la legislazione di cornice (*Rahmengesetzgebung*) e la legislazione concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*).

La prima delle due competenze, la competenza di cornice del *Bund* (equivalente approssimativamente alla competenza concorrente "all'italiana") è stata abolita, innanzi tutto perché considerata fonte di incertezza e confusione per la sperimentata impossibilità di distinguere con chiarezza le norme di cornice da quelle di dettaglio; in secondo luogo, perché ritenuta ormai un dannoso doppione rispetto alla "cornice" già risultante dal diritto europeo.

I relativi settori sono stati redistribuiti alla competenza esclusiva del *Bund* (es. tutela del patrimonio culturale tedesco contro la dispersione all'estero) o dei *Länder*; altre e importanti materie sono poi state spostate nell'ambito della *konkurrierende Gesetzgebung*.

Ma le innovazioni forse più importanti riguardano, appunto quest'ultima competenza, la più caratteristica dell'ordinamento tedesco.

Innanzi tutto, essa è stata privata di alcuni settori, trasferiti alla legislazione esclusiva dei *Länder* (per esempio, il diritto di riunione - collegato alla loro competenza per polizia e ordine pubblico- l'orario dei negozi, le mostre, le fiere e i mercati), ovvero del *Bund* (tutela del patrimonio culturale tedesco, gestione dei rifiuti).

Ciò che più conta, però, è che questa competenza, pur nel quadro della sua tradizionale struttura che la rende lo strumento principale di flessibilità dei rapporti di competenza, è stata differenziata al suo interno in diverse varianti.

Infatti, è rimasta intatta, ma è stata drasticamente limitata ad alcune materie espressamente indicate (art.72, comma 2 GG), la forma tradizionale di questa competenza, e cioè quella assoggettata alla *clausola di necessità* e avente il classico effetto di sbarramento (*Sperrwirkung*) della competenza dei *Länder*. Tali materie sono oggi ridotte al 30% di tutte le materie assegnate alla *konkurrierende Gesetzgebung*. Importante è pure segnalare l'integrazione della normativa sul controllo di costituzionalità sul rispetto della clausola. Come è noto, dopo un lunghissimo periodo in cui il Tribunale costituzionale si è ritenuto incompetente ad effettuarlo per l'asserito carattere politico dell'operazione, una modifica costituzionale del 1994 gliela ha assegnata espressamente; il Tribunale l'ha poi esercitata ripetute volte, non di rado rilevando l'illegittimità della legislazione federale e pronunciandosi perciò a favore dei *Länder*. Nel tentativo di restringere e indirizzare il carattere fortemente discrezionale di tale controllo, rendendone più prevedibili gli esiti, si è deciso - traendo esempio dai congegni previsti nella "costituzione europea" per l'applicazione del principio di sussidiarietà - di mantenere nell'art.93 GG il controllo del Tribunale, ma di "procedimentalizzarlo", subordinando il ricorso giurisdizionale all'esperimento di una verifica di tipo politico, atta a fornire allo stesso Tribunale indicazioni

concrete per valutare la sussistenza della *Erforderlichkeit* : il ricorso infatti è ammissibile soltanto dopo che il *Bundestag* abbia respinto o non discusso o approvato entro un anno, o il *Bundesrat* abbia respinto, una proposta di legge motivata con la clausola di necessità.

Per i rimanenti numerosi settori – sempre espressamente elencati principalmente dall’art.74 GG - la *konkurrierende Gesetzgebung* invece si presenta come “libera” dalla soggezione alla “clausola di necessità”, potendo dunque essere esercitata dal *Bund* senza che sia necessaria la presenza di particolari presupposti, e ciò, di regola, con il consueto effetto di sbarramento a danno dei *Länder*. Tuttavia – e questa è l’altra grande innovazione – questa competenza “libera” del *Bund* per alcuni settori particolarmente controversi - anch’essi tassativamente menzionati (art.72, c.3 GG) - si presenta come *derogabile* da parte dei singoli *Länder*..

3. La *konkurrierende Gesetzgebung* “libera” e *derogabile* è regolata così: il legislatore del *Bund* può intervenire a disciplinare la materia, ma le sue leggi entrano in vigore, di regola, dopo sei mesi dalla pubblicazione; in questo lasso di tempo il legislatore di ciascun *Land* può derogare alla disciplina federale, dopo di che il *Bund* può nuovamente legiferare e si instaura un libero concorso di fonti federali e locali regolato dal criterio della *lex posterior*.

Questa innovazione – fortemente voluta da alcuni *Länder* e da parte della dottrina - nelle intenzioni del legislatore costituzionale dovrebbe consentire la necessaria differenziazione, su loro iniziativa, dei *Länder* disomogenei rispetto alla media senza impedire nel frattempo la possibilità di una legislazione federale uniforme. Nell’insieme dunque, questa nuova *konkurrierende Gesetzgebung*, “libera” nei presupposti ma *derogabile*, dovrebbe sortire contemporaneamente l’effetto di rafforzare il legislatore del *Bund* e di non estromettere, nei corrispondenti settori, la capacità di intervento dei *Länder*.

La stessa competenza non costituisce però una categoria omogenea: la potestà derogatoria dei *Länder* infatti a volte è illimitata, altre volte invece è ristretta da particolari limiti, segno evidente della difficoltà di trovare un soddisfacente compromesso tra istanze locali e nazionali.

I campi nei quali la competenza derogatoria appare limitata sono alcuni dei settori della protezione dell’ambiente e quello relativo all’esecuzione delle leggi federali da parte dei *Länder*.

Quanto ai primi, è per esempio esclusa a volte per sub-settori ritagliati all’interno delle singole materie (es.le licenze di caccia nell’ambito della materia “caccia”), a volte per i “principi generali” (*allgemeine Grundsätze*) per la protezione della natura, delle specie e dell’ambiente naturale marino. In tal modo si è voluto assicurare quanto richiedevano molti esperti ambientalisti e cioè un potere federale per la legislazione uniforme di tutela dell’ambiente (fondato anche sul riconoscimento del nuovo settore della “gestione” dei rifiuti), tale da consentirgli l’auspicata adozione di un “codice federale dell’ambiente”.

Diversamente limitata è la competenza derogatoria dei *Länder* nell’altro settore nevralgico, in astratto meno interessante per noi Italiani, ma di grande rilievo per il “federalismo d’esecuzione” tipico del sistema tedesco. Si tratta di un ambito in cui più frequentemente si esercitava il potere di veto del *Bundesrat*, quello cioè della regolamentazione delle strutture e dei procedimenti amministrativi per l’esecuzione da parte dei *Länder* delle leggi federali (art.84 GG). Per limitare l’eccessiva ingerenza del *Bundesrat*, la materia è stata attribuita - di regola senza la necessità dell’assenso di quest’ultimo - alla *konkurrierende Gesetzgebung* del *Bund* “libera” con potestà derogatoria dei *Länder*; al contempo però si è previsto che la legislazione federale sui procedimenti amministrativi (adottata questa volta con l’assenso del

Bundesrat) in casi eccezionali e per esigenze particolari di disciplina uniforme, possa restare inderogabile. In sostanza si è cercato qui ad un tempo di riequilibrare la distribuzione delle competenze tra *Bund* e *Länder* e di comprimere il potere di veto del *Bundesrat*, ammettendolo solo per l'ipotesi dei casi eccezionali di disciplina federale inderogabile (così da ridurlo dal 60% al 30-35% della legislazione federale).

E' stata poi introdotta la *Zustimmung* del *Bundesrat* per le leggi federali la cui esecuzione comporti conseguenze finanziarie negative a carico dei *Länder*.

Riassumendo, il nuovo modello della *konkurrierende Gesetzgebung* si presenta nella varianti seguenti:

- 1.competenza concorrente con clausola di necessità e *Sperrwirkung*
- 2.competenza concorrente "libera"(senza clausola di necessità), ma con *Sperrwirkung*.
- 3.competenza concorrente "libera" derogabile *in toto* (es.ripartizione delle terre, disciplina del territorio, accesso all'università e diplomi)
- 4.competenza concorrente libera derogabile *limitatamente* (es.caccia, tutela della natura, regime delle acque, procedimenti amministrativi di esecuzione di leggi federali).

Questa disarticolazione della competenza concorrente risponde all'idea di calibrare con la maggiore possibile precisione il peso degli interventi nelle varie ipotesi, differenziandone il regime a seconda della ampiezza e intensità delle istanze unitarie coinvolte, con la commisurazione a queste ultime del potere del *Bund* e, corrispondentemente, dell'ampiezza dei poteri del legislatore dei *Länder*. Nell'attuale situazione politica tedesca potrebbe trattarsi di una innovazione positiva . Tuttavia, questo "spezzettamento", oltre a testimoniare le difficoltà del confronto e del compromesso raggiunto, per la sua complessità appare, almeno a prima lettura, non particolarmente idoneo a soddisfare le esigenze di certezza e di trasparenza che, in astratto la riforma intendeva perseguire.

4. Resta ora da accennare al rinnovato disegno delle sfere di legislazione esclusiva.

La competenza esclusiva del *Bund*, come s'è detto, è stata accresciuta con il passaggio di settori prima spettanti alla competenza concorrente e di cornice (es. *status* giuridico dei dipendenti pubblici e dei giudici dei *Länder*) e con l'aggiunta di nuove importanti materie (gestione dei rifiuti, armi, esplosivi, terrorismo internazionale, energia nucleare, norme generali di protezione ambientale, etc.).

La competenza residuale-esclusiva dei *Länder* appare ampliata per la sottrazione al *Bund* di materie quali il diritto di riunione, l'esecuzione penale, la disciplina generale della stampa, l'università (esclusi i titoli di ammissione e i diplomi), la retribuzione e trattamento previdenziale dei propri impiegati pubblici e dei propri giudici (escluso il rispettivo stato giuridico).

5. In conclusione, nelle materie più controverse e più fortemente rivendicate dai *Länder* il riparto di competenze si atterrebbe così:

a) istruzione scolastica e universitaria: riconoscimento presso che completo ai *Länder*, con potestà derogatoria senza limiti della *konkurrierende Gesetzgebung* "libera"del *Bund* su accesso e titoli di studio; inoltre, abolizione del "compito comune" e quindi del cofinanziamento federale dell'edilizia universitaria (art.91 a) e introduzione della facoltà di cooperazione tra centro e periferia per la promozione della ricerca universitaria ed extra universitaria nonché per la valutazione del sistema scolastico in campo internazionale (art.91b).

b) tutela ambientale: *konkurrierende Gesetzgebung* “libera” del *Bund*, competenza derogatoria dei *Länder*, nel rispetto però dei principi generali stabiliti in esclusiva da quest’ultimo.

c) regime del rapporto di impiego pubblico e dei giudici dei *Länder*: suddiviso tra due competenze reciprocamente esclusive: il trattamento retributivo e previdenziale ai *Länder*, lo status giuridico al *Bund*.

d) disciplina delle strutture e dei procedimenti amministrativi per l’esecuzione delle leggi federali: *konkurrierende Gesetzgebung* “libera” del *Bund* con corrispondente potestà derogatoria dei *Länder* salvi casi eccezionali (per i procedimenti).

6. Per completare questo sommario quadro informativo, occorre infine, dato anche l’evidente legame che essi hanno con il nuovo assetto delle competenze legislative, fare almeno un cenno ai temi della riforma della “costituzione finanziaria” e della rappresentanza della Germania a Bruxelles. Per i rapporti finanziari basterà qui segnalare che, in attesa della necessaria - ma al momento politicamente impossibile - riforma vera e propria del settore, sono state introdotte solo alcune norme strettamente conseguenti al nuovo ordine delle competenze (per esempio l’abolizione del “compito comune” per l’edilizia universitaria e degli aiuti agli investimenti), è stato poi costituzionalizzato il “patto di stabilità interna”, mentre è stata adottata una specifica regolamentazione delle conseguenze finanziarie della violazione di obblighi internazionali e comunitari, introducendo un apposito meccanismo di distribuzione tra *Bund* e *Länder* della relativa responsabilità finanziaria.

Per la rappresentanza della Germania a Bruxelles si è ridimensionata la presenza dei *Länder* nel Consiglio dei Ministri, limitandola ai soli affari relativi all’istruzione scolastica e alla cultura.

7. Fin qui una sintesi piuttosto sommaria del nuovo modello tedesco. Naturalmente non è possibile al momento esprimere apprezzamenti e valutazioni dotati di sufficiente serietà, sia per la difficoltà di valutarne l’impatto in un sistema diverso dal nostro e per forza di cose non compiutamente conosciuto, sia per la brevità del tempo trascorso dalla sua entrata in vigore e, soprattutto, per la mancanza di indicazioni offerte dalla sua pratica applicazione. Mi sento però di azzardare, a prima lettura, alcune osservazioni di carattere generale.

Innanzitutto mi sembra incontestabile che il quadro delle competenze mantiene o forse accresce i suoi aspetti di complessità. Probabilmente, non poteva essere altrimenti dal momento che esso è stato composto come un mosaico, ricercando caso per caso il punto di equilibrio possibile tra istanze contrastanti o diverse. Il nuovo assetto – nonostante nelle intenzioni fosse finalizzato ad una più chiara e netta distinzione delle competenze – presenta invece diversi aspetti problematici - pieno com’è di distinzioni, puntualizzazioni, eccezioni ed eccezioni alle eccezioni - che rendono lecito almeno dubitare che, in sede applicativa, nel labirinto della nuova distribuzione delle competenze il *Bund* e i *Länder* saranno effettivamente in grado di muoversi più agilmente ed efficacemente e i cittadini potranno comprendere meglio chi fa che cosa, e ne è responsabile.

In secondo luogo, il ripensamento della distribuzione della legislazione in vista di una più netta separazione ha ulteriormente confermato il carattere meramente mitico e illusorio dell’operazione essendo essa – per l’inevitabile coesistenza di una pluralità di interessi diversi sui medesimi oggetti materiali - impossibile da realizzare compiutamente. Anche nel caso tedesco, infatti, la via della separazione delle materie non è stata sufficiente a tagliare tutti gli intrecci, ma ha richiesto la frantumazione delle materie nuove o diversamente

attribuite mediante minuziosi ritagli di tutti i tipi, che ne rendono tutt'altro che perspicuo il quadro di attribuzione e le modalità di esercizio. Senza contare poi la già rilevata presenza all'interno di ciascun tipo di competenza, di numerosi distinguo e di regimi particolari di specifiche fattispecie, nel tentativo di conciliare le opposte richieste di modifica e di mantenere la possibilità di un adeguato livello di garanzia sia degli interessi federali, sia di quelli dei *Länder* (v. per es. la materia dei procedimenti amministrativi di esecuzione delle leggi federali: art.84 GG).

Da altro punto di vista, la riforma tedesca evidenzia che il modello della separazione, se inteso rigidamente, mentre rischia di comprimere inutilmente lo spazio rimesso all'iniziativa locale, può non consentire il perseguimento delle istanze unitarie che debbono essere necessariamente soddisfatte pena l'intollerabile diseguaglianza dei cittadini e, in definitiva, la disgregazione dello Stato federale.

Infatti, nonostante il proposito di accentuare la distinzione tra le competenze, la riforma non solo non ha rinunciato, ma ha potenziata la flessibilità del sistema. Infatti ha conservato il meccanismo della *konkurrierende Gesetzgebung*, accrescendone anzi l'elasticità mediante la parziale soppressione della *Erforderlichkeitsklausel* e soprattutto mediante l'introduzione della potestà derogatoria da parte dei singoli *Länder* e il conseguente regime di libero concorso tra legislazione federale e locale.

A proposito di quest'ultima competenza, salutata come la vera brillante innovazione della riforma costituzionale (è stata definita la competenza concorrente "post-moderna"), occorre aggiungere ancora qualche considerazione. Secondo F. Scharpf, che ne è stato grande sostenitore, essa costituirebbe la realizzazione in chiave attuale del principio di sussidiarietà, poiché varrebbe ad evitare – su iniziativa degli stessi singoli *Länder* interessati – l'appiattimento della regolamentazione, ritenuto contrario alle diversità di fatto (per esigenze e/o risorse) esistenti tra i *Länder*; inoltre favorirebbe l'instaurazione di un positivo federalismo competitivo o concorrenziale. Il fronte contrario però – costituito in particolare dai *Länder* poveri dell'est – contrapponeva il rischio di inevitabili inconvenienti, quali, soprattutto, la tendenza del congegno a potenziare e ad esaltare le disparità tra entità di diverse capacità finanziarie, con ulteriore rafforzamento di quelle più ricche e marginalizzazione di quelle meno dotate e conseguenti inammissibili discriminazioni tra i rispettivi cittadini. Lo stesso fronte metteva poi in luce l'inidoneità del meccanismo a instaurare un regime di sana e libera concorrenza e i suoi pretesi vantaggi, data la scarsa o nulla capacità competitiva dei *Länder* deboli.

Nel corso dei lavori il timore di discriminazioni incongrue ha avuto l'effetto di attenuare il potere derogatorio dei *Länder* nei settori della tutela dell'ambiente, e in quello dei procedimenti amministrativi per l'esecuzione delle leggi federali, mentre non ha impedito che fossero rimessi alla loro disponibilità totale di deroga sia il trattamento economico-previdenziale (ma escluso lo *status* giuridico) dei loro dipendenti pubblici e dei loro giudici, sia – ed è il caso più grave – i criteri di ammissione all'Università e i relativi titoli di studio. In un settore, quale quello dell'istruzione (*Bildungswesen*) rimesso ormai presso che totalmente al dominio di ciascun *Land*, è di particolare evidenza il rischio di disparità di trattamento tra cittadini, neppure compensate dai pretesi vantaggi della libera concorrenza, data la scarsa capacità competitiva di questi ultimi. Non a caso, d'altra parte, il dominio del settore dell'istruzione era stato al centro delle contese più aspre e delle pretese più rigide dei *Länder* "forti", tanto che la sua mancata conquista era stato il motivo principale, se non l'unico, del fallimento dei lavori della Commissione per la riforma del federalismo costituita nella precedente legislatura.

Da altro punto di vista, è stato segnalato come possibile conseguenza negativa di simile competenza sulla certezza del diritto, il cosiddetto effetto *ping-pong* tra *Bund* e *Länder* per via dell'instaurarsi del libero concorso dominato dal criterio della *lex posterior* tra le rispettive di leggi.

8. E' il caso, a questo punto, di spostare l'attenzione sui problemi dell'attuale situazione dell'ordinamento regionale in Italia e di tentare di utilizzare, per meglio orientarsi in vista dell'attuazione o della revisione della normativa costituzionale vigente, le indicazioni che, pur con la necessaria cautela, possono trarsi dalla vicenda tedesca.

Spunti di riflessione di particolare interesse offre senza dubbio la nuova variante della *konkurrierende Gesetzgebung* derogabile se ci si propone di esaminare la proposta di attuazione del meccanismo previsto dall'art.116, comma 3 Cost. sostenuta particolarmente da alcune delle Regioni.

In proposito osservo che, al di là delle indiscutibili difficoltà che simile strada comporterebbe anche per via della necessità di una, altamente problematica quanto radicale, rimodulazione dei rapporti finanziari, prima di decidersi ad un passo così impegnativo, bisognerebbe non sottovalutare nè i segnali fortemente negativi che provengono dall'esperienza spagnola, né, appunto, le indicazioni che possono ricavarsi dal meccanismo, apparentemente simile, introdotto ora in Germania.

Per restare a quest'ultimo, si può osservare che la nuova competenza federale derogabile presenta analogie con quello del nostro art.116, comma 3, per il fatto che entrambi i congegni sono intesi, sia pure con modalità differenti, a realizzare forme di federalismo- o regionalismo – *asimmetrico*, sulla base della libera e volontaria iniziativa del singolo *Land* – o Regione.

Tuttavia, ad una più attenta considerazione si possono cogliere tra loro differenze decisive.

Innanzitutto, l'area dell'"asimmetria" è limitata strettamente, in Germania, a pochissime ipotesi, espressamente e tassativamente indicate (art.72 , comma 3 GG: caccia, protezione della natura , etc.), per di più con alcuni ritagli e limiti. Secondo la formula dell'art. 116, comma 3 della Costituzione italiana, invece, quest'area sarebbe, enormemente più estesa, investendo non soltanto tutte le numerosissime materie di competenza concorrente, ma anche alcuni significativi settori di legislazione esclusiva dello Stato. Quindi da noi l'"asimmetria" potrebbe in astratto condurre a modelli di autonomia differenziati non per singoli aspetti, come quella tedesca, ma completamente e profondamente diversi.

Inoltre - quel che più conta - nel nostro sistema, si tratterebbe di un percorso senza ritorno poiché una volta riconosciute alle Regioni richiedenti le "ulteriori forme e particolari condizioni" di autonomia, il legislatore dello Stato sarebbe definitivamente estromesso.

Nel sistema tedesco invece, nel caso della *konkurrierende Gesetzgebung* derogabile dai *Länder*, non si prospetta affatto un abbandono alla disponibilità di questi ultimi dei settori interessati con definitiva espropriazione del *Bund*: il legislatore federale infatti può sempre intervenire nuovamente dopo la deroga locale, con l'effetto *ping-pong* determinato dall'essere le due competenze regolate secondo il criterio della *lex posterior* . Qui l'"asimmetria" non irrigidisce il sistema ; al contrario, ne costituisce un ulteriore strumento di flessibilità.

Le diverse e ben più incisive conseguenze sul sistema del meccanismo prefigurato dall'art.116, comma 3 della Costituzione italiana dovrebbero spingere a soffermarsi sulle ragioni che proprio in un sistema federale saldo come quello tedesco la via dell'"asimmetria"

sia circondata da limiti e restrizioni, piuttosto che a valorizzare l'argomento della sua pura e semplice introduzione in Germania..

Inoltre, restano sempre da tenere ben presenti le ragioni di politica costituzionale contrarie in principio all' "asimmetria" e già ampiamente agitate nel corso del dibattito sulla riforma tedesca.

Pensando alla situazione italiana, infatti, non c'è ragione di ritenere che queste ragioni non possano valere in eguale o maggior misura anche da noi, tanto più considerate le modalità in cui è strutturata e la sua ben più ampia estensione.

In conclusione, ai ben noti e gravi risultati negativi della esperienza della Spagna, si sommano le indicazioni ricavabili dalle innovazioni tedesche nel persuadere che la realizzazione del regionalismo differenziato alla maniera del comma 3 dell'art.116 Cost. produrrebbe più problemi di quanti non intenda risolvere e quindi non dovrebbe figurare tra i compiti prioritari di attuazione della riforma costituzionale del 2001. Anzi, dirò di più . si dovrebbe prendere seriamente in considerazione l'idea della sua abrogazione.

9. Di ben maggiore rilievo è invece il problema del complessivo riparto delle competenze legislative introdotto dalla riforma del Titolo V, oggetto di numerose e spesso fondate critiche da svariati punti di vista. Per quanto mi riguarda, pur condividendo tali critiche, ritengo, come del resto l'opinione prevalente, che al momento sia improponibile e impraticabile un totale rinnovamento del regime attuale, con modifiche anche dei "tipi" di competenza legislativa.

Già in passato il tentativo dell'allora Ministro La Loggia di abolire la competenza concorrente ex art.117, comma 2 Cost. è stato rapidamente accantonato. Attualmente poi, non esistono le condizioni neppure per tentare un'operazione così ambiziosa.

D'altra parte - si dice - molti dei numerosi difetti del quadro attuale hanno trovato rimedio in una giurisprudenza costituzionale particolarmente intraprendente e dinamica, mentre la perdurante mancanza dei molteplici interventi del legislatore ordinarionecessari per l'attuazione della normativa introdotta dalla riforma del 2001 - primo tra tutti quello sul "federalismo fiscale" ex art.119 Cost. - rende prematuro il giudizio sull'effettivo funzionamento del riparto delle competenze. Si tratta di argomenti di indubbio peso, che però non convincono a rinunciare a qualsiasi intervento di riforma, mirato e circoscritto, della normativa costituzionale vigente.

A tal proposito tornano utili essenzialmente due spunti di carattere generale tratti dalla vicenda tedesca: l'inopportunità di perseguire il mito della netta e precisa distinzione delle competenze per materia; la necessità di assicurare adeguata flessibilità all'assetto complessivo delle competenze legislative.

Quanto alla distribuzione delle materie, è ormai convinzione abbastanza condivisa che sia necessario apportare correzioni agli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art.117 per eliminare le note e numerose incongruenze, quando non i paradossi, del testo attuale. Pensando soprattutto a quanto emerge dal contenzioso costituzionale, ma anche alle indicazioni della riforma costituzionale del 2005 bocciata al referendum (per la quale non esistono, mi sembra ostacoli ad accoglierne singoli spunti) , mi sembra che occorrerebbe, per esempio, inserire senz'altro nell'ambito della competenza statale esclusiva almeno le materie - oggi di competenza concorrente, ma indubbiamente bisognose di una disciplina unitaria anche di dettaglio - della gestione nazionale dell'energia e della comunicazione, e delle "grandi reti di trasporto e di navigazione", come pure la circolazione stradale.

Ragionevole sarebbe poi spostare nell'elenco del comma 3 dell'art.117 la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" che, pur essendo formalmente di competenza statale esclusiva, la Corte costituzionale con giurisprudenza consolidata ha realisticamente configurato come una competenza ripartita. Inoltre, la competenza sui beni culturali - oggi e fin dal D.P.R. n.112 del 1998 frammentata in tutela, valorizzazione e gestione, secondo una distinzione tutt'altro che perspicua - si dovrebbe esprimere in forma più chiara ed adeguare al nuovo codice dei beni culturali, trovando un più limpido criterio di distribuzione tra Stato e Regioni (che, per esempio, non costringa la Corte a individuare una nuova e alquanto misteriosa categoria di beni "con valore culturale" ma non "culturali", allo scopo di consentire alle Regioni autonome iniziative di tutela su beni collocati sul proprio territorio, come, nel caso, i "locali storici"). Molto utile sarebbe anche sciogliere l'intreccio diabolico dei limiti relativi all'istruzione, lasciando allo Stato la legislazione esclusiva per le sole "norme generali" (che possono essere ben più incisive e minuziose dei meri "principi"), e lasciando per il resto la competenza alla potestà regionale residuale. Egualmente forse si dovrebbe fare per la tutela della salute, riservando, anche qui, alla competenza esclusiva dello Stato l'adozione delle "norme generali" e lasciare il resto alla legislazione regionale residuale. E' appena il caso di notare che in entrambe le materie tale legislazione sarebbe comunque subordinata anche ai "livelli essenziali delle prestazioni" concernenti i relativi diritti e determinati dalla legge statale in applicazione dell'art.117, comma 2, lett.m) Cost.

Infine, bisognerebbe chiarire il regime dei c.d. "valori-materia" - come per esempio il pluralismo informativo esterno (sent.n.151 del 2005), lo sviluppo della cultura (sent.n.307 del 2004), la stessa ricerca scientifica (sentt.nn.423 del 2004, 31 e 270 del 2005), ora di legislazione solo concorrente) - che la giurisprudenza costituzionale, pur in assenza di specifica attribuzione testuale, considera fonti di ulteriore e piena competenza statale, ma che non escludono la competenza regionale : si tratta insomma di una sorta di "competenze condivise" che non trovano alcun riscontro nell'impianto attuale del riparto di competenza.

Si tratta , come si vede, di alcuni esempi, in cui l'esigenza di un "ritocco costituzionale" è rivelato in modo piuttosto netto dall'esperienza. In ogni caso, quand'anche si volesse proseguire in questa operazione di rilettura degli elenchi dell'art.117 Cost., sarebbe bene rimanere ancorati a segnali il più possibili oggettivi, ed evitare un ripensamento puntiglioso materia per materia alla inutile ricerca di una più precisa distinzione per oggetti che non dia luogo a incertezze e difficoltà interpretative. Come già detto a proposito della vicenda tedesca, l'esperienza ha dimostrato a sufficienza come le interferenze delle competenze siano fisiologiche e non esista tecnica che consenta di evitarle. Occorre rassegnarsi al fatto che le "materie" non possono che essere indicate con un accettabile grado di approssimazione.

Sul diverso piano dei "tipi" di legislazione, se si intende lasciare invariati quelli esistenti, rimarrebbe però necessario chiarire una volta per tutte , al comma 4 dell'art.117, il regime dei limiti della competenza regionale residuale e della sua "esclusività", specificando - ciò che peraltro è già incontrovertito per la dottrina e la giurisprudenza - che essa , pur certamente non assoggettata al limite dei "principi fondamentali", resta sottoposta agli altri condizionamenti legittimamente prodotti dalla legge statale ordinaria. Da evitare invece, in questa prospettiva, la menzione di particolari materie, incoerente con la clausola residuale e fonte di ulteriori incertezze (quale, per esempio, la differenza tra materie "nominate" e materie "innominate"?).

10. Di speciale considerazione necessita poi il punto del grado di elasticità del sistema attuale di riparto delle potestà legislative. Questo sistema appare indubbiamente fondato su schemi di separazione tendenzialmente rigida propri del modello “duale”; nella prassi però ha dimostrato di possedere alcuni spiragli di flessibilità colti, a volte non senza forzature, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con operazioni quali l’interpretazione ampia e il carattere “trasversale” di certe competenze statali, l’identificazione dei “principi fondamentali” con interi settori delle materie di legislazione concorrente, la “chiamata in sussidiarietà”, l’interpretazione restrittiva della clausola residuale ex art.117, comma 4.

Si tratta di spiragli che, in assenza di una apposita clausola generale, sono utili a conferire al sistema quel minimo di elasticità che consenta al legislatore ordinario statale di disporre, quando necessario per l’inadeguatezza di quelli tassativamente previsti, dei mezzi indispensabili per assicurare il soddisfacimento di impreviste e imprevedibili esigenze unitarie. Gli strumenti escogitati tuttavia sono il frutto di operazioni interpretative o ricostruttive spesso fin troppo ardite e dal fondamento alquanto labile, o di vere e proprie distorsioni del modello costituzionale (come l’individuazione dei “principi”): occorrerebbe allora almeno disciplinare alcuni di questi strumenti, come per esempio e soprattutto quello della “chiamata in sussidiarietà” anche legislativa, in apposite disposizioni costituzionali sufficientemente chiare e tali da apparire coerenti con il modello di fondo prescelto.

Certo a tal fine più lineare e comunque auspicabile resterebbe l’inserimento di una apposita “clausola di supremazia” – o, più precisamente di una clausola di apertura a vantaggio del legislatore statale – munita però dei necessari limiti per evitare che si risolva in una licenza di arbitraria appropriazione delle competenze regionali: ciò che, naturalmente, è tutt’altro che facile da tradurre in una soddisfacente formula normativa.

Al medesimo scopo non sarebbe invece risolutivo un intervento sulla disciplina – per più aspetti tuttora oscura e controversa - del potere sostitutivo di cui all’art.120, comma 2 Cost., mediante l’attribuzione espressa allo Stato (e non al Governo!) del potere sostitutivo anche in via *legislativa*. Un intervento del genere sarebbe senz’altro positivo sia perché troncherebbe, tra i tanti, almeno i dubbi sulla natura solo amministrativa o anche legislativa di tale potere e renderebbe superflue le acrobazie degli interpreti per giustificare l’una o l’altra soluzione, sia, e soprattutto, perché aprirebbe allo Stato nuove possibilità di azione più adeguate alle svariate circostanze in cui la sostituzione è richiesta per garantire i fondamentali interessi unitari espressamente indicati.

Tuttavia, la stessa configurazione come “sostitutivo” di un simile potere legislativo sembra presupporre l’intromissione dello Stato in ambiti di competenza non propria per sopperire, in vista del perseguimento di detti interessi, alla mancanza o all’insufficienza dell’intervento regionale: un potere dunque che – così strutturato – sarebbe destinato ad un esercizio puntuale e *derogatorio* rispetto all’ordine delle competenze. Come tale, allora, esso sarebbe inadatto a soddisfare sopravvenute esigenze di disciplina legislativa uniforme *a carattere permanente*. Un simile potere infatti, quand’anche esercitato “in prevenzione”, non solo non potrebbe avere alcuna capacità di “sbarramento” della competenza regionale, ma non potrebbe neppure avere l’effetto indiretto di dare ingresso al *ping-pong* tra le legislazioni regolato dal criterio cronologico ora adottato in Germania. Esso non potrebbe che avere al più – se cioè non abbia carattere puntuale e contingente - carattere solo *suppletivo* e inserirsi in un regime di “preferenza” della legge competente in via ordinaria, e cioè quella regionale.

D’altra parte simile meccanismo non sarebbe neppure idoneo a legittimare *temporaneamente* la legislazione statale di minuto dettaglio, adottata per evitare vuoti normativi in occasione della prescrizione di nuovi “principi fondamentali” nelle materie di

legislazione concorrente. Come si sa, oggi questo problema è di difficile soluzione poiché il sistema inaugurato dalla sent.n.214 del 1985 della Corte Costituzionale oggi si ritiene inapplicabile per via del carattere meramente derogatorio e tassativo della competenza dello Stato. Il ricorso al potere legislativo “sostitutivo” però non ne rappresenta una soluzione, poiché non è affatto detto che, nell’ipotesi in considerazione, l’esigenza di una immediata ed eventualmente contestuale legislazione statale di dettaglio possa sempre essere giustificata dalla presenza dei presupposti dell’art.120.

A tal fine si presta meglio, probabilmente, una clausola di cedevolezza della legge statale strutturata sfruttando i suggerimenti che possono trarsi sia dal congegno introdotto dalla legge n.11 del 2005 per l’attuazione del diritto comunitario, sia da quello escogitato un po’ avventurosamente, dalla Corte nella sentenza n.196 del 2004 sul condono edilizio, sia, infine dalla odierna disciplina della *konkurrierende Gesetzgebung* derogabile dell’ordinamento tedesco.

Si potrebbe cioè introdurre una nuova disposizione costituzionale che espressamente autorizzi la legge statale recante nuovi principi a dettare anche la necessaria disciplina di dettaglio, ma al contempo preveda che la sua entrata in vigore resti sospesa - per esempio, per sei mesi - per consentire l’intervento tempestivo di adeguamento del legislatore regionale; trascorso inutilmente tale termine, entrerebbe automaticamente in vigore l’intera normativa statale, che però, per la sua parte di dettaglio, avrebbe valore soltanto suppletivo nei confronti delle successive leggi regionali competenti, secondo il criterio della “preferenza”.

Con ciò concluderei le mie osservazioni, dovendo rinunciare, per ragioni di tempo, a pronunziarmi su altri punti anche importanti, come per esempio e soprattutto - sul piano dell’attuazione - la necessità conclamata della realizzazione del “federalismo fiscale” ai sensi dell’art.119 Cost., e - sul piano invece dell’”aggiornamento costituzionale”- l’espressa costituzionalizzazione di un principio generale di leale collaborazione e la indicazione dei congegni almeno di tipo procedimentale che consentano la cooperazione in sede legislativa (e non soltanto nel pur utilissimo - ma anch’esso da precisare e migliorare - sistema delle Conferenze).

Prof. Pier Francesco Lotito

Il tema che mi è stato indicato di affrontare investe la disciplina dell'articolo 119 della Costituzione e il federalismo fiscale. Il tema si inserisce perfettamente nel quadro delle riflessioni che sono state affrontate da coloro che mi hanno preceduto.

Credo che un elemento di apparente semplificazione nella trattazione di questo tema sia costituito dalla circostanza che propriamente non occorre affrontarlo in termini di riforme costituzionali, dal momento che si può registrare un orientamento di sostanziale e ampia accettazione della cornice costituzionale attuale costituita dal disposto vigente dell'articolo 119. Occorre, dunque, affrontare l'argomento essenzialmente in termini di attuazione di tali disposizioni costituzionali.

In realtà questa semplificazione è solo apparente, in quanto costringe ad entrare immediatamente nella complessità dei possibili contenuti, palesando subito una difficoltà di concreta determinazione degli stessi che solo in parte può essere affrontata partendo da una analisi comparatistica di altri modelli ordinamentali.

A tale riguardo, una prima indicazione che, sulla scia delle considerazioni della professoressa Anzon, possiamo trarre è che – lo dico molto sommessamente – il sistema tedesco va preso con le doppie molle a fini emulativi, perché presenta caratteristiche genetiche e socio-politiche del tutto peculiari, per cui non risulta riproducibile in maniera meccanica al nostro ordinamento, segnatamente in relazione al sistema di federalismo fiscale realizzato.

Vengo subito al merito del problema. La difficoltà di attuazione del federalismo fiscale è stata dimostrata da quello che è l'esito, purtroppo non felice, del decreto legislativo n. 56/2000, il quale, al di là della formula tecnica prescelta, in maniera decisamente interessante preconizzava con una serie di istituti un assetto di federalismo fiscale che tendeva a dare una risposta proprio ai due problemi fondamentali che indicava prima il professor Caravita: a) la messa a punto di un meccanismo perequativo, con una differenziazione della perequazione secondo la capacità fiscale delle diverse Regioni e delle diverse aree territoriali; b) la congruenza tra risorse e funzioni degli enti territoriali.

Probabilmente il decreto legislativo n. 56/2000 rappresentava il massimo sforzo fattibile in un contesto di Costituzione invariata (ante la riforma del Titolo V del 2001), con una formulazione che sembrava perfettamente implementabile – in linea teorica e astratta – in quello specifico contesto nel quale ci si trovava.

Quel meccanismo non ha funzionato, come sappiamo, perché l'attuazione dei meccanismi previsti era rimessa dalla fonte primaria, cioè dal decreto legislativo 56/2000, a successivi atti secondari del Governo. Ciò ha trovato conferma, in particolare, in occasione della prima attuazione avvenuta con il DPCM del 2004 (riferito all'esercizio 2002) che ha di fatto smontato lo stesso meccanismo introdotto nel decreto legislativo, rendendolo di fatto non funzionante.

Si è palesato così, in termini di fonti e di strumenti, un elemento di debolezza strutturale del modo in cui è stata affrontata la materia, cioè la circostanza che il rinvio da parte della legislazione ordinaria (con una formulazione che è il reciproco di norme "in bianco") a successivi atti secondari "di contenuto" e di attuazione del Governo, rischia inevitabilmente di costituire un meccanismo fragile dal punto di vista strettamente applicativo, troppo facilmente esposto alla contingenza e alla convenienza politica.

Una ipotesi alternativa è quella del progetto che è stato curato dal professor Bassanini e dal suo gruppo di ASTRID (2003), che introduce una serie di elementi interessanti, alcuni dei quali intendo richiamare brevemente.

Il problema di fondo che si intravede in questa materia è costituito dal fatto che il «federalismo fiscale», propriamente, implicherebbe un sistema federale di attribuzione delle entrate fiscali tra i diversi livelli di governo territoriale.

In realtà, affrontare la materia in esame con questo tipo di impostazione, in una situazione di finanza strutturalmente deficitaria com'è la nostra, si scontra con un problema ontologico, in quanto ogni tentativo di rimodulare in un sistema federale l'attribuzione delle entrate fiscali tra i diversi enti territoriali è pesantemente condizionato dalla insufficienza delle entrate attuali rispetto alla spesa storica che deriva da una legislazione stratificatasi in modo complesso e articolato. Per non dire di altri fattori inerziali, quali i limiti di spesa derivanti dagli obblighi comunitari, gli ulteriori vincoli comunitari in materia fiscale (si pensi, ad esempio, alla materia dell'IVA o alle problematiche dell'IRAP), la difficoltà materiale di modificare lo stesso impianto attuale del sistema fiscale anche per ragioni di gettito, solo per richiamarne alcuni.

In realtà, a ben vedere, nella condizione attuale c'è spazio per parlare, più che di «federalismo fiscale», propriamente soltanto di modelli di «gestione federale della finanza degli enti territoriali».

Se si imposta la questione in questi termini, l'analisi deve essere concentrata attorno a quattro pilastri, richiamandosi ad una impostazione proprio di carattere economico: A) prima di tutto occorre valutare la spesa pubblica, nella sua entità e distribuzione; B) in secondo luogo devono essere considerate le diverse modalità di attribuzione di entrate tributarie agli enti territoriali (compartecipazioni, tributi propri, ecc.) e gli strumenti perequativi; C) in terzo luogo va considerato il debito pubblico, nella dimensione e nelle regole di contraibilità da parte degli enti territoriali; D) infine – elemento fondamentale, forse talvolta trascurato – devono essere considerati i flussi di liquidità, cioè la materiale attribuzione di mezzi di pagamento agli enti locali e l'impatto che tali flussi possono avere sul sistema economico e produttivo nel suo complesso.

Come si possono affrontare tali aspetti? Io credo che se si cercasse di percorrere una strada come quella tracciata dal decreto legislativo n. 56 del 2000, oggi non potremmo andare al di là di alcuni meritori tentativi, ma temo che tali sforzi non sarebbero coronati da un esito positivo.

Il problema principale è legato al fatto che nell'ambito della spesa degli Enti territoriali, come tutti sappiamo, c'è una componente fondamentale che, per la natura che le è propria, occorre neutralizzare: la spesa sanitaria. Tale voce di spesa non solo presenta delle indicazioni a preventivo che sono sensibilmente diverse da quelle a consuntivo, ma costituisce soprattutto un fattore di impedimento di ogni analisi reale dei meccanismi di copertura e di «copribilità» – sia consentito usare provocatoriamente questo termine – della spesa in ambito locale.

Il primo problema, dunque, in una prospettiva concreta – come il Ministro proponeva – di attuazione immediata di ciò che è possibile fare, è che probabilmente occorrerebbe neutralizzare, cioè considerare in maniera separata ed autonoma, la spesa sanitaria nell'ambito di un assetto di gestione federale delle finanze territoriali o di federalismo fiscale, che dir si voglia.

Questa impostazione non affronta, rinviandola ad altra sede, la trattazione di quella dimensione tutta problematica intorno al tema della quantificazione / individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, della finanziabilità delle stesse, eccetera.

In questa sede preme sottolineare soltanto che la gestione della spesa sanitaria (da collegare, propriamente, alla gestione dell'offerta pubblica di servizi sanitari) rappresenta, per così dire,

un problema a sé stante, che se non isolato, rischia di affossare ogni modello di gestione federale della finanza territoriale, o di federalismo fiscale che dir si voglia.

Se si elimina il problema della trattazione della spesa sanitaria, accantonandolo e rinviandolo ad altra sede, il modello di gestione federale della finanza territoriale può essere costruito ancorandosi alla dimensione storica della spesa pubblica e delle entrate tributarie come criterio empirico per costruire una transizione possibile verso un assetto il cui solo disegno normativo richiederebbe, diversamente operando, un tempo probabilmente più lungo di questa legislatura, per non parlare della parte di implementazione ed attuazione della stessa.

Se si ragiona con la logica della transizione, allora la spesa storica e il livello di fabbisogno storico diventano un utile criterio – al quale anche nella proposta ASTRID si faceva riferimento – che può servire per cercare di delineare una prima soluzione normativa che dia attuazione ai vari principi indicati nell’articolo 119 della Costituzione, tra i quali spicca il principio di responsabilità.

Va considerato che, laddove venisse realizzato un trasferimento ulteriore di funzioni dallo Stato agli Enti territoriali minori, dovrebbe essere parallelamente allestito un meccanismo flessibile che consentisse una graduazione dell’attribuzione di risorse finanziarie aggiuntive.

Per quanto riguarda le entrate, il criterio cui ispirare almeno in una prima fase, sicuramente, la transizione verso un modello federale di gestione finanziaria degli Enti territoriali non può che essere quello storico del fabbisogno, prevedendo plafond di compartecipazione ai principali tributi statali parametrati sulla media dei livelli individuali di fabbisogno di singole categorie di Enti territoriali.

Un cenno va fatto, in relazione al tema delle entrate degli Enti territoriali, all’IRAP di cui, a prescindere dalle recenti posizioni degli organi giurisdizionali comunitari, appare comunque necessaria una modifica che risponda adeguatamente all’esigenza sostanziale di non penalizzazione e di non discriminazione delle imprese a seconda dei territori e delle relative localizzazioni.

Occorre, poi, concentrare l’attenzione sui fondi perequativi (mi sia consentito di parlare al plurale, nonostante la formulazione al singolare del testo costituzionale, per le ragioni che spiegherò fra un istante).

Il tema della perequazione della capacità fiscale va affrontato nelle due dimensioni richiamate dall’art. 119 della Costituzione, rispettivamente nel comma 3 e nel comma 5. Nel primo caso (comma 3) si fa riferimento alla capacità fiscale dei territori e alla perequazione delle risorse degli Enti e delle Regioni rispetto alla loro capacità ordinaria di entrata e di finanziamento delle attività effettuate. Nel secondo caso (comma 5) si fa riferimento, invece, ad un’altra forma di intervento, che riguarda ipotesi di piani e di interventi strutturali o eccezionali in relazione a specifici territori.

Parto da questi ultimi perché se si dovesse mettere mano ad un procedimento transitorio e realistico di trasformazione in senso federale del modello di gestione finanziaria degli enti territoriali, probabilmente un utile elemento di convincimento alla transizione delle Regioni e degli altri Enti territoriali potrebbe essere costituito dalla creazione di un fondo “perequativo” di carattere strutturale (ex articolo 119, quinto comma della Costituzione), da finanziare nella misura maggiore possibile e, ovviamente, in maniera compatibile con gli equilibri generali, i saldi di bilancio e gli obblighi comunitari della finanza pubblica.

Questo fondo potrebbe essere ripartito in maniera “asimmetrica” tra le varie Regioni e i vari Enti territoriali, scegliendo alternativamente di privilegiare i territori diversamente svantaggiati sotto il profilo economico (per minore ricchezza e/o per maggiore bisogno di infrastrutturazione, ecc.) in modo tale da consentire una serie di interventi di carattere

strutturale in grandi campi. Mi riferisco a settori quali, per esempio, quello dell'energia, dello smaltimento dei rifiuti, della cablatrice, eccetera, rispetto ai quali gli interventi autonomi delle Regioni e degli altri Enti territoriali verrebbero ad essere fortemente inibiti da una mancanza di risorse finanziarie autonome o direttamente rinvenibili.

Un fondo, quindi, che potesse avere una natura perequativa "asimmetrica" a vantaggio dei territori più deboli o, comunque, più bisognosi e che facesse riferimento a questo tipo di interventi, ancorandoli alla disponibilità a dar luogo alla localizzazione delle strutture (pensiamo ai rigassificatori piuttosto che agli impianti di smaltimento dei rifiuti, di cogenerazione di energia, eccetera), potrebbe rappresentare uno strumento interessante per una politica di infrastrutturazione dei territori e del sistema produttivo nazionale da parte del Governo.

Il fondo perequativo ordinario, invece, previsto dall'articolo 119 terzo comma della Costituzione, dovrebbe necessariamente partire dalla dimensione storica del fabbisogno di spesa degli Enti territoriali, ancorando tuttavia il meccanismo perequativo alle risorse finanziarie localizzabili sul territorio in modo tale da assicurare – fermi restando i saldi di spesa "congelati" dal Patto di stabilità interno vigente – che gli incrementi positivi di entrata riferibili al territorio siano almeno in parte attribuiti agli Enti territoriali e non semplicemente sommati in modo algebrico con la quota di perequazione, mentre gli eventuali decrementi di entrata siano compensati non completamente dalla stessa quota di perequazione.

Ci sono due ultimi punti che molto rapidamente occorre segnalare come problematici. Il primo è quello della dimensione del debito degli Enti territoriali. È abbastanza preoccupante – ci sono precisi segnali di allarme in tal senso – il livello di indebitamento raggiunto da parte delle Regioni e di taluni altri Enti territoriali e che, pur essendo ancorato esclusivamente alle spese di investimento, ha visto un incremento sensibile in questi ultimi anni.

Credo che da questo punto di vista un elemento attuativo molto importante sarebbe quello di chiarire che per ogni forma di indebitamento, anche per spese di investimento, la copertura non può che essere reale ed effettiva. Occorre, quindi, garantire che non ci sia un incremento delle esposizioni debitorie se non a fronte di effettiva disponibilità da parte dei debitori di idonei mezzi a copertura degli interessi e dell'ammortamento del capitale impiegato.

Nello stesso tempo va detto, tuttavia, che una costituzionalizzazione, o comunque un ancoraggio troppo stretto della spesa locale a formule come il Patto di stabilità interno, potrebbe introdurre delle rigidità eccessive che – va ricordato – appaiono giustificabili in via eccezionale e temporanea ma non a regime, fermo restando che i criteri di saldo del Patto di stabilità interno, sia a livello europeo che a livello nazionale, sono da considerare certamente parametri non superabili.

L'ultimo elemento riguarda la liquidità e i flussi di mezzi di pagamento disponibili per gli Enti territoriali. Uno degli strumenti che, per certi aspetti, potrebbe concorrere in maniera determinante in questa fase – a mio sommo avviso – anche a correggere l'andamento del ciclo economico generale è quello di assicurare al circuito della cassa degli Enti territoriali quel flusso di mezzi di pagamento e di liquidità che – si badi – non costituisce risorsa nuova o maggiorata per gli Enti stessi, ma semplice erogazione delle risorse già loro assegnate.

È evidente, infatti, che il sistema economico e, in particolare, il sistema di offerta pubblica di servizi è in crisi di liquidità perché in questo momento, per ragioni macroeconomiche e finanziarie che – come è noto – toccano gli equilibri di finanza pubblica e i livelli di indebitamento pubblico, il rubinetto della liquidità a livello locale è ridotto a rivoli. Questa situazione sta creando fortissimi attriti e ha sicuramente un'incidenza inerziale sull'andamento del sistema economico.

Pensare a modelli di federalismo fiscale o di gestione federale della finanza territoriale rischia di essere pressoché inutile, se non lo si accompagna ad una considerazione delle modalità con cui garantire una continua e tempestiva disponibilità di mezzi finanziari e di pagamento agli stessi Enti territoriali.

Prof. Giandomenico Falcon

Vorrei dire in primo luogo che cosa ho ricavato dal dibattito sulla legge elettorale. Mi pare che, pur nelle differenziazioni, tutti gli interventi (salvo che in quello di Augusto Barbera) abbiano espresso l'idea che sia necessario rafforzare gli elementi di bipolarismo, e che a questo fine sia necessaria un'alleanza dei partiti maggiori per aggirare il potere di interdizione dei partiti piccoli o piccolissimi.

Questo significa semplicemente che per rafforzare gli elementi del bipolarismo bisogna, almeno per un momento, logicamente e operativamente sospenderlo, realizzando una convergenza fra i partiti maggiori, che certamente non è nella logica del bipolarismo. Paradossalmente, dunque, per rafforzare il bipolarismo occorre provvisoriamente *sospenderlo*.

Se è così, è chiaro che il problema che si porrà per chi voglia percorrere questa via è come gestire *politicalmente* questa sospensione, che ovviamente non sarà affatto gradita ai partiti minori, e che dunque potrebbe produrre contraccolpi sul Governo in carica: il quale, come è ben noto, si fonda invece su uno dei due schieramenti che costituiscono il bipolarismo. Non sembra davvero un problema facile da risolvere.

In secondo luogo, vorrei commentare un aspetto che riguarda un elemento apparentemente marginale, e che invece non credo tale. Abbiamo sentito parlare anche oggi di un possibile *referendum* sulla legge elettorale; ed indubbiamente il *referendum* è uno dei pochi elementi di contropotere, per così dire, rispetto al sistema puro e semplice dei partiti.

Senonché, nell'esperienza italiana il *referendum* abrogativo è stato devitalizzato dalla regola costituzionale del *quorum* di partecipazione. Ora, il *quorum* di partecipazione fu probabilmente pensato dai Costituenti, nel 1947, nei termini di un'equivalenza un po' rozza, secondo la quale la mancanza di partecipazione corrisponde alla mancanza di interesse per il tema. Se la gente non va a votare è inutile far sì che il popolo abroghi le leggi.

Quello che in realtà è successo e succede tutti lo sappiamo: si svolgono, sui temi referendari, furiose battaglie mediatiche con dispiegamento di ogni forza possibile, salvo che poi *strumentalmente*, al momento del voto, una delle due parti in conflitto scompare, e si "nasconde" per aggregarsi a quelli che sono gli astensionisti cronici e disinteressati.

Questo è un meccanismo – sono anni che lo penso – francamente inaccettabile, perché promuove l'astensione, perché promuove l'aggregazione di significati diversi dell'astensione, perché consente ad una effettiva minoranza di divenire maggioranza, e di impedire ad una effettiva maggioranza di usare efficacemente il *referendum*. E' evidente che sarebbe sensato *sterilizzare* l'influenza degli astensionisti cronici - gli stessi che non votano neppure alle elezioni politiche - non permettere ad una delle parti di una contesa di utilizzarli a proprio favore, trasformando così il *quorum* di partecipazione in *quorum* di decisione.

Come fare? Certamente la riduzione del *quorum* di partecipazione potrebbe essere un passo in avanti. A mio avviso, però, sarebbe preferibile mutare del tutto la logica: abbandonare il *quorum* di partecipazione e sostituirlo con un *quorum* minimo di consensi necessari affinché i «sì», se prevalenti, provochino l'abrogazione. Basta dire, cioè, che nella battaglia tra il «sì» e il «no», ovviamente, vince chi ha più voti ma che, comunque, la legge non si abroga se coloro che sono favorevoli all'abrogazione non costituiscono almeno, poniamo, il 30 per cento degli aventi diritto al voto. Questo è un *quorum* sensato, perché misura una soglia minima di consenso effettivo necessario. Bisogna verificare se quelli che vogliono abrogare la legge non sono solo più degli altri, ma sono un numero ragionevolmente sufficiente per abrogare una

legge pur sempre votata da una maggioranza parlamentare (o emanata nei dovuti modi da un Governo sostenuto da tale maggioranza).

Vengo ora ai temi del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Alla domanda cruciale se è necessaria una nuova riforma del riparto costituzionale delle materie fra Stato e Regioni o se al contrario è preferibile lasciare il riparto costituzionale come esso è, e lavorare perché, in modo ragionevole, l'attuale riparto venga attuato, rispondo recisamente con la seconda affermazione.

Ritornare sul riparto costituzionale, spostando questa o quella materia dalle esclusive statali alle concorrenti, o dalle concorrenti alle esclusive statali, o dalle residuali regionali alle concorrenti, è innanzitutto un'operazione difficile da realizzare. A molti sembra semplice perché essi hanno in mente i ritocchi sui quali sono d'accordo: ma non tengono conto che, una volta riaperto il dibattito, la discussione non potrebbe riaprirsi a tutto campo.

Ma il punto centrale è che una simile operazione non è necessaria e forse neppure utile, dopo l'opera che ha fatto la Corte Costituzionale: a meno che, aggiungo, non si voglia proprio mettere in discussione il riparto quale effettivamente risulta nell'interpretazione della Corte costituzionale. Ma questo, mi sembra, non è affatto l'intendimento di chi vorrebbe ritornare a modificare la Costituzione sotto questo profilo.

La Corte Costituzionale ha in questi anni dato molti contributi interpretativi, ma tra questi uno spicca in modo particolare, ed ha un ruolo cruciale. La Corte ha detto - mi riferisco principalmente alla sentenza n. 303 del 2003 - che è vero che l'articolo 117 opera un riparto di materie, ma che tale riparto può poi risultare alterato dall'operare del principio di sussidiarietà previsto dall'art. 118. In questo modo, essa ha trasportato il principio di sussidiarietà dalle funzioni amministrative alla potestà legislativa, e ha perciò detto, in definitiva, che quando appare chiaro che il livello giusto per regolare la materia è il livello della legislazione statale lo Stato ha il potere di legiferare anche nelle materie in cui a termini dell'art. 117 non l'avrebbe, "compensando" le Regioni con dei meccanismi di coinvolgimento e partecipazione che qui non occorre ricordare nel dettaglio.

A questa stregua, non può esistere oggi un insolubile problema di riparto delle materie, perché il principio generale cardine è questo: dove c'è bisogno di un potere statale questo potere statale c'è. Si tratta semmai di stabilire quale evidenza debba avere il bisogno e quali procedure servano per accertarlo: ma è chiaro che sino a quando non vi sia di meglio è lo stesso legislatore statale che decide.

Dunque, l'aspetto centrale non è definito esaustivamente dalla collocazione astratta delle materie nell'uno o nell'altro degli elenchi dell'art. 117. Questo vale, ovviamente, anche per il progetto di riforma costituzionale sul quale abbiamo votato qualche mese fa, e del quale d'altronde nessuno può dire se rappresentava davvero una «*devolution*» (come credevano o fingevano di credere sia i promotori che i detrattori) o il suo contrario. Si davano alle Regioni quattro materie "esclusive": quattro materie che, a ben vedere, avevano già in termini simili. Si davano poi alcune materie oggi "concorrenti" allo Stato in potestà "esclusiva": cosa che avrebbe consentito ad esso di fare quello che comunque, ove necessario, può fare già oggi. In altre parole, anche un esito opposto della battaglia referendaria sulla nuova formulazione non avrebbe in realtà portato alcun vero spostamento sostanziale di potere.

In sintesi, in assenza di proposte veramente nuove circa il senso ed i poteri delle Regioni, aprire una complessa procedura di riforma costituzionale soltanto per "razionalizzare" gli elenchi di materie mi sembra una perdita di tempo, ed un modo per evitare di fare quello che è più necessario, cioè dare un'attuazione ragionevole alle norme costituzionali vigenti, nell'ambito di quanto chiarito dalla Corte costituzionale. E questa attuazione ragionevole è

evidentemente compito del legislatore ordinario, ed è proprio ciò che, salvo alcune specifiche iniziative, è mancato finora.

In effetti, mentre si favoleggiava di nuove devoluzioni, il legislatore statale centralizzava, invece, materie che non dovrebbero essere centralizzate a termini di Costituzione. Ad esempio, la regionalizzazione dell'istruzione, nel quadro delle norme generali dello Stato e dei principi fondamentali di materia, non è un problema di *devolution*, è già nella lettera e nella logica dell'attuale Titolo V. La potestà legislativa concorrente, insieme al principio di sussidiarietà, comporta, evidentemente, che la gestione delle scuole sia affidata al livello regionale. D'altronde, un esempio efficiente di gestione "territoriale" della scuola è già operante nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ancora, la Costituzione affida alle Regioni la tutela del lavoro. Ma la legislazione statale recente non solo non ha valorizzato il ruolo regionale, ma lo ha ridotto al minimo, esaltando incongruamente quello statale e mantenendo apparati periferici che avrebbero dovuto essere affidati alle Regioni.. Così lo Stato fa la vigilanza sull'osservanza delle normative di ogni genere, lo Stato accredita le agenzie del lavoro, lo Stato cura la conciliazione amministrativa delle controversie: a mio avviso, una sostanziale inattuazione della Costituzione. La Corte Costituzionale, in questo caso, ha assecondato il disegno del legislatore, sia giustificando la competenza statale agli accreditamenti, sia riconducendo parti della materia alla previdenza, parti all'ordinamento processuale, parti all'ordinamento civile. Sicché della materia concorrente "tutela del lavoro" non è rimasto quasi nulla. A mio avviso, un settore da rimeditare interamente.

Ancora, la Costituzione attuale consente all'art. 118 di sperimentare forme di partecipazione regionale alla tutela della pubblica sicurezza. Questa possibilità a me sembra molto più importante della falsa promessa che stava cosiddetta *devolution*, in cui si parlava in realtà di polizia amministrativa, già ora di competenza regionale. Che cosa impedisce, allora, al legislatore ordinario di darsi da fare per creare un ruolo delle Regioni in materia di pubblica sicurezza? Un ruolo che una volta acquisito e invero consentirà poi eventuali sviluppi successivi non sulla base di una astratta rivendicazione, ma sulla base di una ragionevole utilità per i cittadini. E gli esempi potrebbero continuare, anche a non voler dire della sempre più urgente attuazione dell'art. 119 circa i rapporti finanziari.

Infine, credo che una nuova riforma del riparto costituzionale delle materie non servirebbe neppure a "ridurre il contenzioso", come talora si ritiene. Esiste invece il pericolo contrario. Oggi, finalmente, abbiamo le idee abbastanza chiare su cosa significa il testo del 2001. Ma se si dà vita ad un nuovo testo costituzionale, si rischia di dare vita, in realtà, ad un nuovo contenzioso, necessario per capire il significato delle nuove formulazioni. Dunque, neppure sotto questo profilo una modifica è auspicabile. A meno che, ovviamente, non si desideri una vera modifica dell'assetto oggi esistente, in direzione regionalistica (se ad esempio si volesse consentire alle Regioni una incidenza nel diritto civile, o penale, o processuale) o statalistica (se ad esempio si volesse escludere *qualunque* ruolo regionale in talune delle materie oggi concorrenti). Ma non mi sembra che questa sia l'intenzione, né della realizzazione di una tale intenzione esistano le condizioni di consenso.

Al di là del riparto di materie, si dice spesso che il vero difetto dell'attuale assetto dei rapporti tra Stato e Regioni consiste nella mancanza di strumenti di cooperazione. Tuttavia, esistono le Conferenze: le quali si potranno senza dubbio meglio disciplinare, ma in ogni caso già ci sono. Il vero problema sta invece, mi sembra, nell'inesistente rapporto fra Regioni e procedimento legislativo statale. Ciò vale per lo stesso sistema della Conferenze. Anche quando il Governo assume impegni in Conferenza Stato-Regione, non è detto che il

Parlamento si attenga a tali impegni: e la Corte costituzionale ha detto, del resto giustamente, che tali intese non hanno rilievo ai fini del procedimento legislativo. Ora, è certo che una effettiva partecipazione delle Regioni nel procedimento legislativo potrebbe contribuire a rendere più efficaci anche gli strumenti di coordinamento già esistenti. In questa prospettiva, la lacuna alla quale più urgentemente bisognerebbe rimediare sarebbe dunque il difetto di strumenti di partecipazione regionale nel procedimento legislativo.

1. Enuncerò, motivandole sinteticamente, sette tesi, che, nell'ipotesi di riapertura del processo di riforma costituzionale, condensano le esigenze, a mio avviso, prioritarie.

La prima tesi è di ordine metodologico. Alla luce dell'esperienza maturata nelle ultime due legislature, riterrei altamente raccomandabile deporre la concezione "eroica" della riforma costituzionale – mi riferisco alla pretesa di intervenire con una "grande" riforma di tipo palinogenetico –, per abbracciare la prospettiva, forse meno appassionante ma certamente più costruttiva, della *manutenzione* della Costituzione. Che è, in genere, la prospettiva coltivata negli altri Stati europei.

Tale mutamento di approccio avrebbe il grande merito di deideologizzare il dibattito sulle riforme, spostando l'attenzione dai modelli generali, alle "cose": dagli *slogan*, alle esigenze da soddisfare ed agli strumenti tecnici all'uso utilizzabili. Esso, inoltre, ridurrebbe il rischio che gli interventi riformatori si carichino di contraddizioni. Un rischio, che, in presenza di un quadro politico estremamente frammentato come quello italiano, è proporzionale all'ambizione dei progetti di riforma ed alla loro estensione.

Non deve, infine, dimenticarsi che le "grandi" riforme costituzionali vanificano la funzione del *referendum* confermativo di cui all'art. 138, coartando la volontà del corpo elettorale. È, infatti, evidente che, posto di fronte a decisioni eterogenee, se non in reciproca tensione, l'elettore non può "distinguere" i contenuti cui eventualmente vada il proprio favore da quelli che disapprovi. Ed è, quindi, fatalmente sospinto a decidere, seguendo logiche di schieramento. Il che priva il suo intervento della funzione che dovrebbe rivestire (e, quindi, di un apprezzabile valore aggiunto).

Traducendo in termini operativi le considerazioni di cui sopra, riterrei opportuno che, in questa fase, si separasse il tema della forma di Stato da quello della forma di governo.

Anzitutto, perché l'intreccio tra i due, appesantirebbe il tavolo, accrescendo la probabilità di compromessi al ribasso. Inoltre, per la ragione che, mentre il tema della forma di Stato può considerarsi relativamente "maturo", essendosi consolidata una riflessione abbastanza condivisa sugli interventi migliorativi necessari, sulla forma di governo si fronteggiano ancora diagnosi e terapie fortemente differenziate. Le quali attraversano entrambi gli schieramenti politici.

2. Passando dal piano del metodo a quello dei contenuti, aggiungo che – a mio modo di vedere – di tutti gli interventi sulla Costituzione, il più urgente è quello relativo al procedimento necessario per modificarla. Mi riferisco alla revisione dell'art. 138.

Non è, infatti, contestabile che la nostra rigidità costituzionale sia una rigidità "debole", in quanto disponibile dalla maggioranza politica. Né a bilanciarla vale la possibilità del *referendum* confermativo, in caso di mancato raggiungimento della maggioranza dei due terzi, in seconda deliberazione. Infatti, mentre la maggioranza qualificata, esigendo normalmente il concorso delle opposizioni, obbedisce ad una logica garantistica, il *referendum* è espressione di una logica maggioritaria. Ed è in grado di fungere da correttivo nel solo caso che la maggioranza politica autrice della riforma costituzionale abbia perduto il consenso del proprio elettorato. Il che – sia detto per inciso – non sembra smentito dall'esito del *referendum* sulla riforma della XIII legislatura. È, infatti, vero che allora il corpo elettorale ha confermato una scelta compiuta da una maggioranza diversa da quella alla quale aveva appena dato i suoi

favori. Ma a ciò ha contribuito la strategia della nuova coalizione di Governo. La quale ha presto deposto l'idea di impegnarsi in uno scontro referendario, preferendo battere la strada della riforma della riforma.

Per sottrarre la Costituzione alla disponibilità della maggioranza politica, è sufficiente prevedere *sempre* la necessità della maggioranza qualificata. La soluzione si giustifica, sia per allineare la nostra costituzione agli *standard* correnti nel costituzionalismo contemporaneo, sia per offrire alle opposizioni parlamentari garanzie minime, che, senza il loro coinvolgimento nelle decisioni aventi ad oggetto i diritti fondamentali e le basilari regole del gioco democratico, sarebbero ingiustificabilmente pretermesse, sia per scongiurare la prospettiva che ogni maggioranza scriva la “propria” costituzione, con conseguente, intollerabile, instabilità del quadro complessivo.

A mio avviso, si tratta di un'esigenza che andrebbe soddisfatta *sempre*: quali che siano le altre variabili del sistema istituzionale. Non è, però, contestabile che essa si imponga con forza particolare nell'attuale situazione italiana, in presenza di meccanismi elettorali rivolti a sovrarappresentare la maggioranza politica, in funzione della governabilità. I quali possono mettere la costituzione alla mercé di maggioranze parlamentari non maggioritarie nel corpo elettorale.

Stabilita questa priorità, non ci si può nascondere che il maggiore ostacolo sul suo cammino è rappresentato dalla riforma del titolo V approvata nella XIII legislatura: e, più precisamente, dalla l. cost. n. 3 del 2001 (poiché sulla l. cost. n. 1 del 1999 si è registrato un consenso larghissimo e *bipartisan*). Non è, infatti, accettabile che una riforma adottata a stretta maggioranza venga blindata per effetto di una revisione del procedimento di revisione costituzionale.

L'ostacolo non è, però, insormontabile.

Esso può essere superato in due modi diversi: o inserendo la riforma dell'art. 138 in un pacchetto di riforme del titolo V condivise da maggioranza ed opposizione (secondo un'ipotesi da me avanzata in un Seminario tenutosi alla LUISS nel maggio 2005), o prevedendo, con norma transitoria, che, per un certo numero di anni, il titolo V sia modificabile con il procedimento attualmente vigente (secondo l'opinione espressa da Leopoldo Elia nella stessa occasione).

Prima di chiudere sul punto, è il caso di aggiungere che, intervenendo sull'art. 138, si potrebbe avviare una riflessione sulla possibilità di riconoscere alle Regioni un ruolo nel procedimento più incisivo dell'attuale (risolventesi – com'è noto – nella possibilità di proporre il *referendum* confermativo). L'esigenza vale soprattutto per le modifiche aventi ad oggetto il riparto delle competenze tra centro e periferia, analogamente a quanto, in genere, accade negli ordinamenti che conoscono forme di decentramento politico a base territoriale. È noto, infatti: *a*) che, nei sistemi federali, le entità sub-statali sono in genere chiamate a partecipare – o direttamente o/e attraverso la seconda Camera (di tipo “federale”) – alla riscrittura delle regole costituzionali (o, almeno, a quella delle regole riguardanti il riparto di competenze); *b*) che negli altri sistemi a regionalismo forte (Spagna e Portogallo), le Regioni concorrono alla modifica dei rispettivi statuti di autonomia (che sono gli atti contenenti la distribuzione delle competenze tra esse e lo Stato centrale).

L'esigenza non è, peraltro, del tutto ignorata in Italia. Essa ha iniziato a ricevere un timido riconoscimento per le Regioni ad autonomia speciale, chiamate ormai, per effetto della l. cost. n. 2/2001, ad esercitare un ruolo consultivo nel procedimento di revisione degli statuti (che sono – com'è noto – leggi costituzionali). È il caso, inoltre, di ricordare che una partecipazione più incisiva era prevista dalla riforma costituzionale bocciata dal *referendum*

del 12 e 13 giugno 2005. La quale, sulle modifiche degli statuti speciali, richiedeva l'intesa con le Regioni corrispondenti. Soluzione, questa, significativamente ripresa da alcuni progetti di revisione costituzionale presentati nell'attuale legislatura da esponenti della nuova maggioranza.

3. Venendo alla forma di Stato, riterrei salutare distinguere le riforme praticabili da quelle che praticabili non sono.

Il rilievo vale per la trasformazione del Senato in una camera di rappresentanza territoriale. Una trasformazione, la quale, richiedendo il consenso dell'organo che dovrebbe esserne interessato, presupporrebbe in questo un'improbabile propensione al suicidio istituzionale.

Del resto, il dibattito costituzionale svoltosi nelle ultime due legislature dimostra il carattere assolutamente teorico dell'ipotesi di intervenire radicalmente sui due principi costituzionali che, nella prospettiva della trasformazione predetta, andrebbero messi in discussione: l'elezione diretta dei senatori ed il fortissimo squilibrio tra le rappresentanze regionali nel Senato.

Tralasciando, in questa sede, indicazioni più specifiche, posso limitarmi a ricordare che, negli ordinamenti federali:

a) l'eventuale previsione dell'elezione diretta dei membri della seconda Camera trova, in genere, un robusto bilanciamento nel carattere paritario delle rappresentanze assicurate alle entità sub-statali (è il caso di USA e Svizzera, con due rappresentanti per entità);

b) l'eventuale previsione di rappresentanze differenziate, in funzione della consistenza demografica delle entità federate, è, normalmente, accompagnata da due correttivi: la configurazione della seconda camera come organo di secondo grado (eletto dai Parlamenti o espresso dai Governi delle entità federate); un'escursione limitata tra la rappresentanza massima e la rappresentanza minima (che, in Germania va da 3 a 6 ed in Austria da 3 a 12).

Se non si prende atto di ciò, la pretesa di conferire al Senato una qualità rappresentativa diversa da quella della Camera politica è fatalmente destinata al fallimento.

Ma non basta.

Come confermano i tentativi compiuti nelle ultime due legislature, mettere le mani sul Senato, senza regionalizzarlo (o – se si preferisce – senza federalizzarlo), espone al rischio di soluzioni notevolmente peggiorative della disciplina attuale. Basti pensare: da un lato, al bizzarro Senato delle autonomie e delle garanzie concepito dalla Commissione bicamerale D'Alema; d'altro lato, alla previsione, ancora più bizzarra, di un Senato titolare di competenza esclusiva sulle leggi-cornice (secondo la "riforma della riforma" bocciata dal *referendum* del giugno scorso).

Personalmente, non ho mai condiviso l'idea, che la seconda delle riforme citate fosse, comunque, da salutare con favore, avendo il merito di archiviare il nostro bicameralismo perfetto (soprattutto per quanto riguarda il rapporto fiduciario con il Governo).

Sono, infatti, convinto che, se, per ottenere tale risultato, non vi fosse altra strada che quella di creare un'assemblea parlamentare, non solo, inidonea a rappresentare le Regioni, ma anche dotata di competenze legislative meglio esercitabili dalla Camera politica, il prezzo sarebbe troppo alto. Meglio allora – lo dico paradossalmente – eliminare il bicameralismo: una soluzione drastica, ma lineare, certamente preferibile a confusi pasticci.

4. Per quanto specificamente attiene al titolo V, un eventuale nuovo percorso riformatore non dovrebbe ripartire da zero, poiché, nella scorsa legislatura, si è sviluppata una riflessione molto intensa sulle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 e sugli interventi necessari a

correggerne le parti meno felici. Può, anzi, aggiungersi che alcuni risultati di tale riflessione sono stati recepiti dalla riforma della riforma più volte citata, la quale andrebbe – per queste parti – recuperata.

Dell'intesa sugli Statuti regionali speciali – da me valutata molto positivamente – ho già detto. Passando in rassegna gli altri punti della riforma della riforma che, a mio avviso, meritano di essere ripresi, posso ricordare:

- l'esplicitazione del carattere "amministrativo" delle intese e degli organi comuni di cui all'art. 117, comma 8;
- l'esplicitazione del riferimento alle autonomie funzionali e l'espressa sottoposizione, alla legislazione esclusiva dello Stato, della competenza ordinamentale ad esse relativa;
- l'attribuzione dei poteri sostitutivi di cui all'art.120, comma 2, allo "Stato", anziché al "Governo";
- l'esclusione dell'effetto dismissivo a carico della Giunta e dell'effetto dissolutorio a carico del Consiglio regionale, in caso di cessazione del Presidente per morte od impedimento permanente;
- l'eliminazione – dotata di valore eminentemente "estetico" (ma non per questo disprezzabile) – della menzione negativa del visto commissariale a proposito degli Statuti regionali ordinari (la quale aveva senso nel 1999 e non nel 2001).

È inutile dire che si tratta di una sommarissima esemplificazione, non mancando altri temi sui quali il processo di maturazione è in stato piuttosto avanzato. Essa è, comunque, sufficiente ad evidenziare che, su un buon numero di questioni, gli interventi migliorativi sul titolo V non incontrerebbero problemi né di ordine tecnico né di ordine politico.

5. Tra i temi sui quali si è registrato, nella scorsa legislatura, un significativo grado di maturazione v'è anche quello delle materie. È, d'altra parte, noto che su esso non è mancato l'impegno della maggioranza politica dell'epoca: testimoniato, oltre che dal testo sottoposto al *referendum* (che, in proposito, conteneva alcune correzioni interessanti), da una bozza governativa, elaborata nell'aprile 2003 e presto archiviata: la Bozza-La Loggia, la quale anche conteneva alcune soluzioni interessanti.

La centralità della questione non ha bisogno di essere sottolineata. È, infatti, evidente che, soprattutto nel quadro del rovesciamento dell'enumerazione delle competenze, l'individuazione degli oggetti della competenza legislativa (specialmente della competenza legislativa dello Stato) è cruciale: su essa giocandosi, in larga misura, l'equilibrio tra le esigenze unitarie ed infrazionabili (di spettanza del legislatore centrale) e le esigenze di differenziazione (di pertinenza delle autonomie regionali).

Non è d'altronde casuale che gran parte degli interventi di manutenzione della Costituzione da cui è scandita l'evoluzione dei sistemi federali abbiano ad oggetto "materie" di competenza: si tratta, in genere, di materie, che – attesa la competenza generale delle entità sub-statali – vengono attribuite allo Stato centrale.

Tale approccio, sanamente pragmatico, non è rimasto – ad esempio – estraneo alla recentissima riforma del federalismo tedesco. La quale risulta di difficile lettura, se ci si colloca sul terreno della tipologia generale delle competenze (da essa notevolmente complicata), ma appare più decifrabile, se viene considerata nell'ottica degli oggetti di competenza. La differenziazione estremamente articolata delle soluzioni è, infatti, per intero, costruita sulle necessità immanenti a questi ultimi (o, comunque, sulle necessità ritenute tali dal legislatore costituzionale federale). Di qui, un intreccio di regole ed eccezioni, per intero, giocato sulle "cose". Si pensi – ad esempio – alla nuova disciplina della *konkurrierende*

Gesetzgebung. La quale ammette, bensì – con eccezione alla regola generale –, che in talune materie – come la caccia e la protezione della natura – la legislazione federale sia derogata dai *Länder*, ma – con eccezione dell’eccezione – sottrae a tale regime alcuni oggetti, i quali, pur compresi nelle materie predette, richiedono (se il legislatore federale così ritenga) una regolamentazione unitaria (e, quindi, inderogabile): è il caso – ad esempio – delle licenze di caccia e della tutela dell’ambiente marino.

Ebbene – è noto – che questa attenzione alle “cose” non ha ossessionato il legislatore costituzionale italiano del 2001. Stanno a confermarlo le sviste e le omissioni riscontrabili negli elenchi di cui all’art. 117, commi 2 e 3: sviste ed omissioni, che hanno posto non pochi problemi alla Corte costituzionale

È vero che la Corte, fino a questo momento, è riuscita a governare la complessità del nuovo quadro costituzionale, in modo, tutto sommato, soddisfacente, immettendo nel sistema elementi di razionalità ad esso estranei.

Non si può, tuttavia, affidare alle sole risorse della giurisdizione costituzionale la correzione di tutti i difetti del riparto licenziato dal legislatore costituzionale nel 2003. Neanche l’ortopedia giurisdizionale più spinta può, infatti, risolvere in radice certe omissioni o certe discutibili collocazioni. Senza considerare che il problema del “chi fa che cosa” è uno di quei problemi che dovrebbero investire direttamente la responsabilità degli organi legislativi.

Per queste ragioni, ritengo che un’attenta rivisitazione delle materie, anche alla luce di soluzioni previste dalla “riforma della riforma” (si pensi all’energia) o dalla Bozza-La Loggia, sia senz’altro da raccomandare.

6. Al tema delle materie si lega – almeno in parte – quello del rafforzamento degli elementi cooperativi del sistema. Ciò è confermato dalla giurisprudenza della Corte, la quale ha risolto molte delle difficoltà legate agli elenchi costituzionali, invocando la cooperazione tra Stato e Regioni (e, quindi, chiamando opportunamente in causa gli attori politici). Ciò è accaduto – ad esempio – in presenza di oggetti suscettibili di essere imputati a materie, non solo diverse, ma anche sottoposte a diversi regimi competenziali. E si è verificato quando il giudice delle leggi ha sentito l’esigenza di ridurre il tasso di eteronomia di alcune competenze finalistiche dello Stato, o di bilanciare la portata degli interventi in sussidiarietà.

Resta, tuttavia, il fatto che oggi i presidi procedurali ed organizzativi della cooperazione tra lo Stato e le Regioni sono inadeguati. Tutto finisce per gravare sulla Conferenza Stato-Regioni, la quale si è rivelata uno degli elementi centrali della dinamica dei rapporti centro-periferia. Ciò presenta dei vantaggi, ma anche un non trascurabile inconveniente, poiché spostata sul versante degli esecutivi anche decisioni di pertinenza propriamente legislativa. Dal che risultano sacrificati, tanto i Consigli regionali, quanto il Parlamento nazionale: l’accordo eventualmente raggiunto in sede di Conferenza, costituendo, in genere, una soluzione “blindata”, politicamente non modificabile dal legislatore.

Se, peraltro, si prende atto che la via della regionalizzazione di una delle due assemblee parlamentari non è ragionevolmente percorribile (v. *supra*, n. 3), è difficile sfuggire alla conclusione che la strada da seguire sia quella tracciata dal legislatore costituzionale del 2001, quando ha previsto la “bicameralina”. La quale andrebbe finalmente istituita.

Nella prospettiva della riforma costituzionale potrebbe anche pensarsi al rafforzamento del ruolo dell’organo, sia sul versante procedimentale (con previsione – ad esempio – di maggioranze qualificate per gli scostamenti dai suoi pareri, in certe materie), sia estendendone l’intervento ad ambiti ulteriori, nei quali l’esigenza di una cooperazione “parlamentare” è particolarmente forte. Si pensi alle leggi adottate nell’esercizio delle competenze di tipo

finalistico, all'attrazione in sussidiarietà di competenze in favore dello Stato, agli interventi sostitutivi nel campo legislativo (che, a mio avviso [v. *supra* n. 4], la riforma dovrebbe chiaramente ammettere). Corrispondentemente, sarebbe il caso di intervenire sui Consigli delle autonomie locali (i CAL), prevedendone – ad esempio – l'intervento consultivo obbligatorio, quando l'attrazione in sussidiarietà delle competenze amministrative venga operata con legge della Regione (secondo quanto consente l'art. 118, comma 2).

Al rafforzamento della dimensione cooperativa del sistema potrebbe infine contribuire un intervento rivolto a dotare la Conferenza Stato-Regioni della copertura costituzionale di cui oggi è carente, recuperando, per questa parte, uno dei contenuti della riforma della scorsa legislatura.

7. Non mi nascondo che, oggi, nel momento in cui alcune Regioni affidano le loro esigenze di maggiore autonomia al meccanismo di cui all'art. 116 u.c., non ci sono probabilmente le condizioni politiche per aprire una riflessione su tale norma. Non può, però, ignorarsi che essa consente lo spostamento, a livello regionale di competenze che involgono profili di non contestabile rilevanza nazionale. Alla sua stregua, ad esempio, è possibile l'attribuzione alle Regioni che ne facciano richiesta dell'intera materia dell'istruzione (mediante la regionalizzazione, tanto della competenza esclusiva statale in materia di “norme fondamentali sull'istruzione”, quanto della competenza concorrente in materia di “istruzione”). E analoghe considerazioni possono valere per la tutela dell'ambiente, anch'essa integralmente regionalizzabile. Inoltre, per effetto dell'*upgrading* delle competenze concorrenti, la legislazione regionale potrebbe essere sottratta al limite dei principi legislativi statali in ambiti che, a stretto rigore, dovrebbero essere riservati al legislatore centrale, come la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, o le grandi reti di trasporto e di navigazione.

Non sfugge, ovviamente, che il procedimento di cui all'art. 116 u.c. demanda tali spostamenti di competenza alla legge dello Stato: ad una legge da adottare a maggioranza assoluta, nonché su iniziativa della Regione e d'intesa con essa. Con la conseguenza che il Parlamento può non consentire ad attribuzioni di competenza alle Regioni, in ambiti da esso ritenuti insuscettibili di frazionamento legislativo.

Si tratta, tuttavia, di un esito tutto affidato alla politica e, in quanto tale, legato alle situazioni politiche contingenti che si possano, di volta in volta, dare.

Non va, in particolare, sottovalutato il rischio che, ove la sopravvivenza della coalizione al Governo dipenda dal sostegno determinante di forze autonomistiche (o di forze connotate dal forte radicamento locale), si sviluppino derive di tipo spagnolo: con cedimenti sul terreno delle esigenze unitarie e con corrispondenti riduzioni del tasso di eguaglianza presente nel sistema.

