

COMMISSIONE PROGETTO DS

Schede per il programma dell'Unione

Area Istituzioni e Pubblica Amministrazione
(Coord. *Franco Bassanini*)

I

Le politiche istituzionali

OTTOBRE 2005

Le riforme istituzionali nella XV legislatura: metodo e obiettivi

1. Per attrezzarsi ad affrontare le sfide del XXI secolo, l'Italia ha bisogno di una democrazia più forte, di istituzioni più efficaci, di amministrazioni più moderne. In mancanza delle quali non potranno essere definite, approvate e tanto meno realizzate le impegnative **politiche pubbliche** necessarie per reggere alla competizione globale, vincere la minaccia del terrorismo, riprendere la strada dello sviluppo sostenibile e della crescita civile e sociale, fronteggiare i grandi flussi migratori, garantire i diritti dei cittadini. Anche nell'assetto istituzionale e nel sistema delle amministrazioni pubbliche occorre dunque por mano a **innovazioni coraggiose**. Senza indulgere, tuttavia, all'idea (negli ultimi anni assai diffusa) che le riforme istituzionali siano il **rimedio universale**, la panacea di tutti i mali. Esse sono indispensabili, ma non possono supplire alla carenza di adeguate ed efficaci politiche economiche, industriali, ambientali, sociali.

2. Le Costituzioni democratiche riconoscono e enunciano i principi e i valori condivisi da tutta la comunità nazionale. Rappresentano l'elemento fondamentale di **identità** e di **unità** di una nazione, sottostante la diversità delle culture e delle opinioni politiche. Esse riconoscono e sanciscono, nel loro contenuto essenziale, i fondamentali diritti civili, economici e sociali, che spettano ad ogni persona umana, e gli inderogabili doveri di solidarietà, che da ciascuno devono essere osservati. Definiscono, inoltre, le regole generali della competizione democratica. Le Costituzioni sono, di conseguenza, destinate a **durare nel tempo**. Danno la certezza che la dignità umana e i diritti e le libertà che ne sono strumenti imprescindibili non dipendono dalle alterne vicende della competizione politica. Le Costituzioni non sono destinate dunque a cambiare ad ogni cambio di maggioranza, come può accadere per le leggi di settore. La **stabilità** delle Costituzioni serve a dare a tutti, anche alle minoranze, anche agli sconfitti nella competizione elettorale, la **certezza che i diritti le libertà e le regole**

democratiche fondamentali non sono alla mercé del vincitore dell'ultima competizione elettorale.

3. In quasi tutte le grandi democrazie si è ritenuto e si ritiene che le leggi di revisione costituzionale debbano essere il prodotto di **larghe intese** fra maggioranza e opposizione. E' una conseguenza coerente della esigenza di stabilità, del ruolo di garanzia dei diritti e delle libertà di tutti (e dunque anche delle minoranze) che è proprio delle Costituzioni democratiche. Nelle ultime legislature in Italia si è tuttavia proceduto, o tentato di procedere, alla adozione di riforme costituzionali sostenute dalla sola maggioranza. Ma un Paese non può vivere e crescere se le regole fondamentali della convivenza comune durano una sola legislatura e mutano ad ogni cambio di maggioranza. **L'erosione della stabilità costituzionale**, registrata in Italia negli ultimi anni, rappresenta uno degli elementi del clima generale di **insicurezza** e di smarrimento che prevale nel paese, ed uno dei fattori della sua crisi. Recuperare il **valore della stabilità costituzionale** (della certezza delle regole, delle libertà e dei diritti) **ristabilire il principio della supremazia e rigidità della Costituzione** deve essere uno degli obiettivi strategici di un programma politico dell'Unione.

4. L'attuale formulazione dell'**articolo 138 della Costituzione** non appare sufficiente a dare questa garanzia. L'attuale testo fu, infatti, pensato e scritto con riferimento a un Parlamento eletto con sistema proporzionale, senza premi di maggioranza, e in un contesto nel quale tutte le maggiori forze politiche, avendo concorso insieme a elaborare e approvare il testo costituzionale, erano anche impegnate a evitarne modifiche non largamente condivise. Oggi, quel contesto non c'è più e quelle regole (l'articolo 138) non garantiscono più, come si è visto, dal rischio di riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza. La prima riforma riguarda dunque l'articolo 138. Come già facemmo nel 1995¹ (subito dopo l'introduzione della legge elettorale maggioritaria), proponiamo di **elevare a due terzi la maggioranza necessaria per approvare le leggi di revisione costituzionale** (come in Germania, e come negli Stati Uniti, dove peraltro occorre poi anche l'approvazione dei Parlamenti di quattro quinti degli Stati). Proponiamo con ciò di dare all'opposizione di domani e a **ogni futura opposizione la sicurezza** che i suoi diritti, che i diritti di ciascuno, non saranno alla mercé della maggioranza.

5. Ma le istituzioni vivono nel tempo, e devono essere capaci di adattarsi ai mutamenti della realtà storica, politica, economica, sociale e

¹ Cfr. il disegno di legge A.C. 2115, *Modifiche agli articoli 64, 83, 136 e 138 della Costituzione*, presentato alla Camera il 28 febbraio 1995.

culturale; al modificarsi dei bisogni e delle aspettative. Le grandi trasformazioni di questi anni pongono alle istituzioni problemi nuovi, domande inedite, alle quali è difficile dare risposte adeguate senza **importanti innovazioni** in specie negli assetti e nei meccanismi di funzionamento operativo delle istituzioni. Beninteso: i sistemi costituzionali moderni, e tra essi la nostra Costituzione del 1947, sono per lo più configurati in modo da adattarsi flessibilmente al modificarsi della realtà; dunque evolvono innanzitutto per via di prassi, di giurisprudenza, di modalità attuative (attraverso la legislazione ordinaria, i regolamenti parlamentari, le normative secondarie, le innovazioni organizzative) nei larghi spazi che le loro regole lasciano. Così è in fatto accaduto: basti pensare alle modificazioni della forma dello Stato realizzate nella XIII legislatura sulla base della legge 59 del 1997, con il cosiddetto federalismo amministrativo a Costituzione invariata; o alle trasformazioni della forma di governo intervenute per effetto delle leggi elettorali maggioritarie, dell'elezione diretta dei sindaci, ecc.. Il ricorso a riforme costituzionali è in realtà necessarie e inevitabile solo quando e dove risulti che qualche regola della Costituzione oppone un ostacolo insuperabile a conseguire obiettivi condivisi di funzionalità e razionalità del sistema istituzionale: la revisione costituzionale è un'*ultima ratio*, e non una *prima ratio* sostitutiva di riforme normative o organizzative che possono essere adottate nel quadro della Costituzione vigente, utilizzandone i margini di flessibilità e adattabilità al mutare delle situazioni di fatto.

6. L'approccio or ora sinteticamente ricordato non conduce, tuttavia ad escludere la necessità di riforme costituzionali. La ipotizzata modifica del 138 renderà più difficile approvare le riforme necessarie? Si può rispondere che non è stato così in tante altre grandi democrazie (USA, Germania, ecc.), dove da sempre la Costituzione può essere cambiata solo con maggioranze *bipartisan*. E che ***l'impossibilità di procedere a colpi di maggioranza renderà più facile, non più difficile, cercare una larga intesa sulle riforme realmente necessarie***, e dunque sentite da tutti (o quasi) come tali: la necessità di ottenere una maggioranza più larga toglierebbe infatti alle componenti della maggioranza di governo vincitrice delle elezioni l'illusione di potere imporre riforme di parte. E così, per esempio: con la regola dei due terzi, in questa legislatura, si sarebbero approvate le correzioni al titolo V sulle quali in realtà convergeva il 90% dei gruppi parlamentari, perché la Lega non avrebbe potuto pretendere di condizionare l'approvazione di queste correzioni alla contestuale approvazione della devolution; e si sarebbe riconosciuto espressamente al Presidente del Consiglio il potere di revoca dei ministri, che anche l'opposizione di sinistra era disposta a votare purché isolato dal contesto di una riforma tendente a riconoscere al premier poteri assoluti.

7. Non c'è contraddizione fra la difesa della Costituzione e della sua stabilità, che appassiona una parte importante dell'elettorato democratico e dei costituzionalisti italiani, e la proposta di alcune significative innovazioni nel sistema istituzionale, che è un elemento importante di ogni programma riformista. Ciò perché le riforme che possono essere proposte nel programma dell'Unione non sono in contraddizione, anzi sono **coerenti con i principi e i valori della Costituzione repubblicana del 1947**. Sono innovazioni **necessarie ad attuare quei principi**, a garantire quei diritti e quelle libertà, nel mutato scenario politico-economico-sociale del XXI secolo. Si tratta dunque di un programma assai diverso, anzi antitetico rispetto al progetto di smantellamento della nostra Costituzione sostenuto in questi anni dal centrodestra.

8. **La prossima legislatura dovrà dunque essere insieme quella del ristabilimento della stabilità e rigidità della Costituzione, garanzia dei diritti e delle libertà di tutti e delle regole democratiche condivise; e quella dell'ammodernamento del nostro sistema istituzionale**, del suo adeguamento ad una domanda nuova di efficienza e partecipazione democratica. Per raggiungere questi obiettivi occorre innanzitutto sconfiggere il progetto di demolizione della nostra Costituzione contenuto nel d.d.l. Berlusconi-Bossi mediante il referendum (non) confermativo che si terrà presumibilmente nell'autunno del 2006. Subito dopo, dovrebbe essere incardinata la legge di revisione dell'articolo 138 della Costituzione. La maggioranza di centrosinistra offrirà così all'opposizione di centrodestra (ma anche ad ogni futura opposizione) la garanzia che non si faranno riforme costituzionali contro di essa e senza di essa. Nessuna riforma costituzionale dovrebbe essere avviata prima del referendum e prima della revisione dell'articolo 138 (salvo che, in casi particolari, vi sia subito un largo consenso su altri ritocchi, per esempio di correzione del titolo V). La medesima preclusione **non** dovrebbe valere per processi di ammodernamento delle istituzioni che non richiedono modifiche costituzionali, ma legislative o regolamentari, e che dunque possono realizzarsi fin dall'inizio della nuova legislatura, senza contraddire il principio secondo il quale le riforme costituzionali debbono essere effettivamente condivise.

9. Come e con quali strumenti condurre il lavoro di elaborazione e definizione delle riforme necessarie e costruire su esse la necessaria larga intesa? Se l'asse portante resta quello della Costituzione del 1947, da ammodernare e rinnovare, ma da non demolire, sembra innanzitutto necessario chiarire che il prodotto di questo lavoro non starà in un solo organico disegno di revisione costituzionale, ma in una **pluralità di**

strumenti, sia pure riconducibili idealmente ad un **progetto complessivo** di ammodernamento del nostro sistema istituzionale. Si tratterà di disegni di legge **ordinari** (per la disciplina dei conflitti di interesse, per la tutela della indipendenza delle autorità di garanzia, per la riforma del sistema elettorale, per la garanzia del pluralismo dell'informazione, per la disciplina del finanziamento della politica, per la garanzia della imparzialità delle amministrazioni, ecc.), di proposte di revisione dei **regolamenti parlamentari** (per lo statuto dell'opposizione, per contrastare la frammentazione del sistema dei partiti, per potenziare gli strumenti del controllo parlamentare ecc.), di riforme regolamentari e organizzative, e anche, laddove i precedenti strumenti non bastano, di disegni di legge di **revisione costituzionale** (per la correzione e l'integrazione del titolo V, per la riforma del bicameralismo, per il rafforzamento delle garanzie costituzionali, ecc.). Rispetto alla grande riforma vagheggiata (e perseguita) negli anni scorsi, si tratta dunque di un progetto non meno impegnativo, non meno complesso, non meno arduo. Ma molto più coerente con i principi e i valori di una Costituzione che nei suoi principi e valori è ancora il fondamento della convivenza democratica degli italiani.

10. Sarà in tal modo più facile evitare il rischio di un eccessivo sovraccarico, di un uso improprio delle riforme costituzionali come strumento per risolvere problemi di natura politica, economica o sociale. E sarà più facile evitare il connesso rischio di irrigidire o forzare gli equilibri strutturali propri dei vari modelli democratici, nel vano tentativo di correggere o condizionare i processi politici. E' così, per esempio, evidente la necessità di un riassetto del sistema politico italiano che **riduca la frammentazione** crescente della sua attuale articolazione in partiti, promuova l'**omogeneità programmatica** delle coalizioni, favorisca la **stabilità dei governi** e delle maggioranze. Ma è del tutto improprio affidare alle riforme costituzionali un ruolo decisivo nel perseguimento di questi obiettivi. E' infatti evidente che questi vanno perseguiti principalmente attivando processi politici, eventualmente supportati da una migliore formulazione del sistema delle regole che disciplinano l'attività politica e regolano la formazione delle rappresentanze (leggi elettorali, leggi sul finanziamento dei partiti e della politica, disciplina delle campagne elettorali, regolamenti parlamentari, ecc.).

* * *

APPENDICE

La scheda che precede, come tutte le altre, è stata il prodotto di un lavoro collegiale, largamente condiviso dai componenti il gruppo dell'Area Istituzioni e pubblica amministrazione. A conclusioni non dissimili è tuttavia pervenuto – sulla base di una argomentazione propria e autonoma – Massimo Villone. Il suo contributo merita di essere di séguito riportato, come una sorta di concurring opinion.

Riforme istituzionali: tre questioni preliminari

1.1. Che farà Berlusconi?

Definire la proposta di programma del centrosinistra per la riforma costituzionale presuppone un'ipotesi sul comportamento di Berlusconi e del centrodestra. Supponiamo anzitutto che il voto si abbia regolarmente nel 2006. La pressione della lega verso la riforma rimarrà immutata, e così la capacità di ricatto sulla maggioranza. Del resto, la stessa maggioranza ha già nel suo complesso investito troppo sulla riforma per poter fare una inversione a 180 gradi. Né, come è noto, la riforma è più tecnicamente modificabile. È probabile, dunque, allo stato, che il centrodestra riprenderà l'iter della riforma dopo la sospensione estiva, intrecciandolo con la legge finanziaria, al doppio fine di diluirne l'impatto con l'attenzione data a temi economici decisivi, e per assicurarsi – in ragione dei tempi inevitabili – lo svolgimento del test referendario dopo le elezioni, minimizzando i rischi politici di un voto comunque incerto.

Ciò comporta che si arriverà alla campagna elettorale con la riforma approvata. E questo solo fatto basterà a farne uno dei temi centrali di quella campagna. Dati i fallimentari risultati del suo governo, Berlusconi dovrà in qualche modo strutturare la sua campagna di comunicazione nella chiave degli ostacoli che hanno impedito risultati maggiori: la congiuntura economica internazionale, l'Europa e l'euro di Prodi, la Costituzione. La riforma approvata sarà probabilmente presentata come uno degli strumenti della modernizzazione del paese e del superamento di quelle lungaggini, trappole istituzionali e vischiosità di sistema cui saranno primariamente imputate le mancanze nell'azione di governo. Con ciò ottenendo anche l'effetto collaterale positivo di oscurare il tema devolution, che sappiamo essere largamente sgradito all'opinione pubblica in ogni parte del paese.

Dunque l'attacco alla Costituzione vigente nella chiave della modernizzazione necessaria sarà probabilmente uno dei motivi di fondo della campagna elettorale per Berlusconi e il centrodestra.

1.2 – Una proposta per il centrosinistra?

La probabile strategia del centrodestra in campagna elettorale può indurre alla conclusione che il centrosinistra debba portare nella contesa una propria proposta di riforma costituzionale, da contrapporre a quella che nel frattempo sarà stata definitivamente approvata, e si troverà in attesa del voto referendario.

Va però considerato, a tale proposito, che uno dei punti di più grave contrasto nel confronto politico-parlamentare, e certamente quello che ha generato le maggiori rigidità, è stato dato dal fatto che l'iniziativa del centrodestra ha assunto le caratteristiche di una proposta della maggioranza, sostenuta in aula dal governo, e motivata politicamente con l'inclusione nel programma elettorale. È proprio in questo la premessa della forzatura operata con l'approvazione da parte della sola maggioranza di governo, e in un contrasto radicale con le opposizioni.

Per il centrosinistra, portare in campagna elettorale una propria proposta, da contrapporre a quella approvata prima della fine della legislatura dal centrodestra, significherebbe porre in campo una nuova ipotesi di costituzione destinata comunque ad essere approvata con i soli voti di maggioranza. Tutte le critiche e le obiezioni mosse alla proposta Berlusconi, imposta al parlamento senza possibilità di discussione e scandita dai vertici di maggioranza, potrebbero – rovesciate – essere portate alla proposta del centrosinistra. E se invece si andasse ad un processo di effettiva condivisione con quella che – si spera – sarà l'opposizione di centrodestra, allora la proposta avanzata agli elettori dovrebbe inevitabilmente essere in più o meno ampia misura disattesa. A meno che non fosse già in partenza così vicina a quella del centrodestra da non poter utilmente reggere una contrapposizione da campagna elettorale, e da indebolire anche la prospettiva del successivo referendum.

Dunque, se il centrosinistra porterà come oggetto di programma elettorale una proposta di propria costituzione sarà indebolita, e non rafforzata, la prospettiva di dare al paese una costituzione effettivamente condivisa e sostenuta da ampio consenso. Il paese non ha bisogno di una costituzione di

destra, di sinistra o di centro. Ha bisogno di una costituzione che abbia sostegni ampi e trasversali, nel contesto di oggi. La via utile non è certamente quella di presentarne una in campagna elettorale.

1.3 - La proposta di moratoria.

Gli argomenti svolti consentono di concludere che la proposta primaria è una sola: in sintesi, una moratoria costituzionale., attraverso l'approvazione di una sola modifica dell'art. 138 con l'elevazione del quorum minimo necessario per l'approvazione della legge di revisione costituzionale ai 2/3 dei componenti (beninteso, nell'ipotesi che il referendum abbia nel frattempo chiuso definitivamente con un voto popolare negativo l'iter della proposta del centrodestra).

L'elevazione del quorum, pur non dando in regime di maggioritario l'assoluta certezza che non vi possa essere modifica della Costituzione per decisione della sola maggioranza di governo, offre in tal senso una ragionevole garanzia. E soprattutto, in un contesto avviato verso un –faticoso – bipolarismo, indica che il consenso per la riforma della Costituzione deve vedere la confluenza sostanziale di entrambi i poli. Poiché nessun polo potrebbe da solo approvare la riforma, e poiché la tendenza bipolare garantisce che ciascun polo tenderebbe a coagularsi in tutto o in larga parte su una ipotesi di riforma condivisa, la previsione dei due terzi non tende a garantire solo un consenso un po' più ampio della maggioranza assoluta, ma in realtà sollecita un contesto favorevole a una confluenza ancora più ampia.

La moratoria è dunque lo scelta che maggiormente favorisce il formarsi di uno spirito costituente, inteso come propensione ad ampie intese, e sottrazione alla logica della stretta maggioranza di governo. Con l'effetto collaterale positivo che, se le ampie intese non si realizzassero, rimarrebbe in campo la Costituzione vigente, che è indubbiamente un'ottima Costituzione, sufficientemente flessibile da non ostacolare ampie evoluzioni del sistema politico-istituzionale. Da questo punto di vista, la moratoria è la soluzione più vicina sostanzialmente anche al sentire diffuso che la Costituzione non ha bisogno di modifiche radicali, ma al più di aggiornamenti.

Alla moratoria non può, invece, utilmente accompagnarsi la proposta di un'assemblea costituente o di revisione costituzionale. L'utilità di questa proposta si vede nella convinzione che separare il luogo istituzionale della dialettica maggioranza-opposizioni da quello del confronto sulla Costituzione agevoli il percorso per la riforma, sottraendo questa alle dinamiche politiche tipicamente parlamentari e agevolando il formarsi di un consenso non identificato e limitato alla maggioranza di governo. Un argomento a sostegno talvolta si trova nel fatto che l'assemblea sarebbe eletta col proporzionale e non col maggioritario, favorendo dunque una rappresentatività maggiore, e comunque diversa, rispetto alla sede parlamentare.

Anzitutto, ad un'assemblea costituente in senso proprio va opposto che non è in alcun caso la scelta appropriata se si pensa a interventi che non vadano oltre la dimensione di limature o aggiustamenti della Costituzione vigente. Ma, in ogni caso, è in sé la premessa su cui si fonda la ipotesi di un'assemblea, comunque configurata, che si mostra infondata. Un effetto a compartimenti stagni non si realizza nell'ambito di un sistema politico. È più probabile che nell'assemblea - costituente o di revisione - si riprodurrebbe sostanzialmente lo stesso spettro di forze politiche presente nella sede parlamentare. La logica di coalizione e di maggioranza sarebbe trasposta dall'una all'altra sede, senza soluzione di continuità. Ad esempio, se nella legislatura in corso avessimo avuto un'assemblea costituente o di revisione comunque configurata, è del tutto probabile che il ricatto della Lega sulla devolution si sarebbe realizzato lo stesso, e sarebbe stato trasposto tal quale in quella assemblea. Parallelamente, la violazione di eventuali accordi di coalizione avrebbe pesato sul governo, pur estraneo all'assemblea.

Se, d'altra parte, un equilibrio politico diverso nell'assemblea costituente o di revisione rispetto al parlamento dovuto al sistema elettorale conducesse a risultati non accettabili e non accettati dalla maggioranza al governo, questo sarebbe un elemento di debolezza, e non di forza. In ogni caso, non si potrebbe certo pensare di fondare lo spirito costituente in una marginale differenza dovuta alla modalità di elezione dei componenti dell'assemblea.

Lo spirito costituente non è questione di metodo. È un dato della politica. Per questo, pur potendosi dubitare dell'effettiva portata, meno suscettibile di obiezioni è la proposta di un modello convenzionale. La convenzione può essere un'ipotesi interessante, se configurata come sede di dibattito esclusivamente politico volta a costruire, in tale dibattito, il dato concreto di uno spirito costituente e di una disponibilità alla condivisione.

L'ipotesi della convenzione incontra, nella sostanza, critiche analoghe a quelle volte all'assemblea costituente. Ma la natura puramente istruttoria e di sede di dibattito, al di fuori delle procedure formali della revisione costituzionale, la rende più aderente alle esigenze, senza la volontà di inventare scorciatoie alla lunga insostenibili rispetto alle domande reali della politica (*Massimo Villone*).

Le garanzie costituzionali nella democrazia bipolare

1. Una democrazia è solida se sa risolvere i problemi dei cittadini. Per questo occorrono **istituzioni forti, capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese**. Ma esse lo sono, se lo fanno con il consenso dei cittadini, se garantiscono adeguati controlli sull'esercizio del potere, se danno a tutti la sicurezza dei propri diritti e libertà; se assicurano un equilibrato **pluralismo istituzionale**. Se ciò non accade, alla lunga non sapranno neppure prendere le decisioni giuste, né sapranno farle rispettare.

In altre parole, la forza delle istituzioni nasce dalla loro **legittimazione democratica**, dalla loro capacità di interpretare attese e domande sociali, di mobilitare coscienze e volontà sulle scelte da compiere e sulle innovazioni da realizzare. E anche dalla capacità di definire con nettezza l'ambito e i **confini della politica**, e, all'interno di questi confini, i **limiti del potere del governo e della maggioranza** (i limiti di ogni potere costituito) rispetto ai diritti e alle libertà garantiti a tutti e a ciascuno. Chi vince ha il diritto e il dovere di governare, di avere gli strumenti necessari per attuare il programma presentato agli elettori. Ma nel rispetto della Costituzione e delle leggi, dei diritti, delle libertà e delle garanzie riconosciute alle minoranze.

E' questo il cuore delle Costituzioni democratiche e liberali: dotare gli eletti dal popolo, i vincitori delle elezioni dei poteri necessari per ben governare; ma dare a tutti, e *in primis* agli sconfitti, **la certezza che i loro diritti non sono minacciati, che le regole e i principi della democrazia non sono alla mercé di chi ha vinto**. Prevedere dunque, **a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, forti *checks and balances*, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche**. E' nella Costituzione infatti che si definiscono i confini tra ciò che legittimamente può essere deciso dalla maggioranza *pro tempore* e ciò che invece non può essere appannaggio del vincitore perché rientra nell'ambito delle regole del gioco, e dei diritti e delle libertà sottratti all'arbitrio della maggioranza del momento. La dittatura della maggioranza non è compatibile con la democrazia.

In altri termini: nessuno può negare che la maggioranza parlamentare e il governo scelti dagli elettori debbano disporre degli strumenti necessari per governare; ma entro limiti precisi ed invalicabili (e con bilanciamenti e contrappesi efficaci) tali da garantire l'intangibilità dei diritti e delle

libertà dei cittadini e la effettività della competizione democratica anche, e in primo luogo, nei confronti delle possibili prevaricazioni della maggioranza.

2. I principi or ora sinteticamente ricordati fanno parte, come è noto, del patrimonio consolidato della cultura e dell'esperienza del costituzionalismo democratico moderno; ne rappresentano, anzi, il nucleo essenziale, così come è stato indagato e sviluppato soprattutto dalla sua componente liberaldemocratica, da Montesquieu a Madison, da Tocqueville a Popper. Ne discende, con incontestabile consequenzialità che, nel caso italiano, la priorità di ogni possibile riforma costituzionale è costituita dall'adeguamento delle garanzie costituzionali e democratiche alle trasformazioni della Costituzione formale e materiale già intervenute, dunque dalla definizione e **costituzionalizzazione delle regole e delle garanzie proprie di una moderna democrazia dell'alternanza**. A maggior ragione, ciò vale se si intende rafforzare ulteriormente il ruolo del Governo e di chi lo guida.

Non si nega con ciò, com'è chiaro, l'esigenza di maggioranze stabili e coese e di esecutivi forti (ancorché sia invece del tutto lecito dubitare che bastino buone regole costituzionali ed elettorali per conseguire questi due obiettivi). Del resto, il nostro Paese ha già introdotto, nell'ultimo decennio, alcune delle innovazioni utili, sul piano normativo, a rafforzare i governi, nazionali e locali, e la stabilità delle maggioranze. Così, la legge elettorale maggioritaria e le riforme degli anni Novanta hanno già dato agli esecutivi regionali, locali e nazionali poteri e strumenti più forti per governare: ma non hanno introdotto i *checks and balances*, i contrappesi propri delle altre democrazie. Proprio questa carenza ha finito, a livello regionale e locale, col determinare **una sofferenza istituzionale** (lo svuotamento del ruolo di indirizzo e di controllo delle assemblee elettive, l'eccessiva ingerenza degli esecutivi nella attività normativa), che ha innescato, per l'inevitabile moto del pendolo, aspirazioni verso il ritorno a **non auspicabili modelli assembleari** (nei quali il ruolo politico delle assemblee si esercitava nella reiterata rimozione dei titolari degli esecutivi regionali e locali e nella cogestione di amministrazioni e servizi pubblici tra le Giunte e i Consigli).

Si possono dunque introdurre ulteriori innovazioni nel senso del rafforzamento della stabilità e coesione dei governi e delle maggioranze (v. scheda sulla forma di governo - Ist. 3)). Ma non senza affrontare, contestualmente, il problema del rafforzamento delle garanzie democratiche in un sistema maggioritario: i poteri del Parlamento, lo statuto dell'opposizione, il ruolo e i poteri di garanzia del Capo dello Stato, il pluralismo e la libertà dell'informazione, i poteri e l'indipendenza della magistratura e della Corte costituzionale, il ruolo e l'autonomia delle autorità indipendenti, la disciplina dei referendum abrogativi, il procedimento di revisione costituzionale.

3. In tema di adeguamento delle garanzie democratiche e costituzionali, una piattaforma comune tra i partiti e i gruppi parlamentari dell'Unione si ritrova nella c.d. **bozza Amato**, che alle proposte in materia dedicava ampio spazio. Si tratta di una parte della bozza Amato sulla quale nessuna componente dell'Unione ha successivamente avanzato perplessità e riserve (come viceversa è avvenuto in materia di forma di governo, in particolare sulla questione dello scioglimento delle Camere). In questo documento, per quanto atteneva alle garanzie democratiche, anche sulla base dei disegni di legge già presentati in Parlamento dalle opposizioni (e in particolare del disegno di legge A.S. 1933, sottoscritto dalla grande maggioranza dei senatori dell'Unione), vengono identificati quattro piani di intervento: (a) definire un'area non maggioritaria nella quale far esplicitare a pieno le garanzie democratiche dell'ordinamento, valorizzando in tal modo sia la governabilità che la rappresentanza; (b) rafforzare, attraverso la previsione di strumenti, anche all'interno dei regolamenti parlamentari, le garanzie delle opposizioni in Parlamento; (c) favorire la trasparenza della vita politica ed ampliare, nei rapporti tra cittadino, Pubblica Amministrazione e Istituzioni, le garanzie di imparzialità e di buon andamento previste in Costituzione; (d) rafforzare gli istituti di democrazia partecipativa.

4. Vanno considerate in primo luogo le proposte che adeguano il sistema delle **garanzie costituzionali** all'introduzione del sistema maggioritario. È perfino superfluo ricordare infatti che tutto il sistema delle garanzie è commisurato, nella Carta del 1947, a una struttura della rappresentanza politica configurata secondo il sistema proporzionale, nel quale maggioranza e minoranze sono rappresentate proporzionalmente ai voti conseguiti dalle loro liste. Al contrario, il sistema maggioritario sovrarappresenta la maggioranza e sottorappresenta le minoranze; cosicché chi vince le elezioni, anche solo col 40-45% dei voti, può di norma ottenere la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari. Allo stesso modo opera un sistema proporzionale con premio di maggioranza configurato come un minimo garantito (disegno di legge di riforma elettorale della maggioranza di centrodestra).

Non è sicuramente in contrasto con i principi democratici (come la storia costituzionale delle grandi democrazie dimostra) garantire a chi vince le elezioni una maggioranza sicura per governare; può esserlo se il sistema delle garanzie non viene adeguato, in modo da sottrarre la revisione delle regole alla discrezionalità della maggioranza pro tempore: si tratta innanzitutto di innalzare opportunamente (ammettendo in ogni caso il successivo ricorso al referendum confermativo) le maggioranze necessarie per l'approvazione delle **leggi di revisione costituzionale**,

come è previsto in quasi tutte le moderne democrazie maggioritarie (talora anzi con ulteriori aggravamenti a tutela della rigidità delle Costituzioni); di fare altrettanto per le **modifiche ai regolamenti parlamentari**, che fissano le regole del gioco della competizione parlamentare; di elevare (per es. a due terzi dei voti espressi, e , dopo il terzo scrutinio, a tre quinti) la maggioranza necessaria per **l'elezione del Presidente della Repubblica**, in modo da salvaguardarne, nelle nuove condizioni derivanti dall'introduzione del sistema maggioritario, la natura di garante imparziale della Costituzione e di rappresentante dell'unità nazionale; di elevare (a due terzi o a tre quinti dei voti espressi) la maggioranza necessaria per **l'elezione dei presidenti delle Camere**, in modo da restaurare per questa via la convenzione costituzionale, affermata negli anni Settanta e Ottanta, che prevedeva un'intesa *bipartisan* sulla designazione dei Presidenti delle Assemblee e ne tutelava la natura di garanti imparziali del confronto parlamentare (il paventato rischio di conseguente possibile paralisi delle due Camere può essere facilmente contrastato prevedendo, a fini di pura...prevenzione di comportamenti ostruzionistici, lo scioglimento di diritto della Camera che non pervenga ad eleggere il suo Presidente entro un termine predeterminato – un mese, per es. - dalla sua prima seduta).

Nel quadro del rafforzamento delle garanzie costituzionale a fronte dell'evoluzione bipolare-maggioritaria del sistema si può inoltre pensare :

- alla introduzione, pur con un filtro, di un **ricorso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale** in violazione dei diritti fondamentali, sulla falsariga del *recurso de amparo* spagnolo e del *Verfassungsbeschwerde* tedesco;
- all'attribuzione alla Corte costituzionale della potestà di decidere, in ultima istanza, sulle controversie relative alla **elezione** dei membri del Parlamento, nonché sulle cause sopraggiunte di **ineleggibilità e incompatibilità** dei parlamentari e sulle incompatibilità dei membri del Governo.

5. Non minore importanza deve attenersi alle innovazioni necessarie per adeguare le garanzie democratiche alle esigenze di una forma di governo che attribuisca alla maggioranza e al premier poteri più rilevanti che in passato. Occorre dunque tutelare più efficacemente la genuinità e la correttezza dei meccanismi elettorali, e rafforzare gli istituti della partecipazione democratica in correlazione ai nuovi e più forti poteri attribuiti agli eletti. Tra le principali proposte meritano di essere menzionate:

- l' introduzione di una disposizione di principio sulla promozione degli strumenti della democrazia partecipativa, che ne definisca le articolazioni e gli strumenti, tanto sul versante dell'economia e della società, compresi i luoghi di lavoro, quanto su quello delle istituzioni pubbliche;

- il potenziamento dell'iniziativa legislativa popolare, rafforzando i vincoli regolamentari alla trattazione della relativa proposta di legge in sede parlamentare;
- la «copertura costituzionale» prevista per norme legislative idonee a **garantire il diritto all'informazione politica e la correttezza della competizione politico-elettorale** ("la legge assicura il pluralismo dell'informazione, vieta le posizioni dominanti nel sistema delle comunicazioni di massa, stabilisce per i partiti e i movimenti politici eque condizioni di accesso ai mezzi di informazione, tutela il diritto dei cittadini ad una informazione politica libera e completa" – A.S. 1933);
- la «copertura costituzionale» prevista per una disciplina delle forme di **finanziamento** delle campagne elettorali, che ne assicuri la trasparenza; e per una disciplina dei **limiti delle spese elettorali**, che eviti il rischio di rapporti distorti tra politica e denaro e di gravi alterazioni nelle condizioni di partenza delle competizioni elettorali; l'introduzione con legge di una nuova disciplina dei costi e del **finanziamento della politica**, che valga a contrastare pratiche degenerative;
- la «copertura costituzionale» prevista per l'introduzione in via legislativa di misure atte a prevenire efficacemente l'insorgere di conflitti tra gli interessi privati dei titolari di uffici pubblici e cariche elettive e gli interessi pubblici che essi sono chiamati a tutelare, nonché, ovviamente, la traduzione del principio costituzionale in una adeguata disciplina della materia (v. scheda 6);
- l'**ineleggibilità** a uffici pubblici e cariche elettive disposta per coloro che controllano **mezzi di comunicazione** di massa;
- la revisione della disciplina dei **referendum**, in modo da potenziarne l'efficacia di contrappeso democratico al potere della maggioranza: per i referendum abrogativi, elevando le firme necessarie per promuoverlo, riducendo il quorum per la validità delle consultazioni referendarie (a un terzo degli iscritti nelle liste elettorali, o a metà più uno del numero di elettori che ha partecipato alla precedente consultazione elettorale generale) e prevedendo meccanismi di verifica preventiva della sua ammissibilità; per i **referendum costituzionali**, prevedendo **distinte votazioni** se la legge di revisione costituzionale concerne diversi istituti costituzionali.

6. Un terzo gruppo di garanzie è costituito dalla necessaria cornice costituzionale di uno **statuto dell'opposizione** parlamentare che dovrà poi trovare la sua più compiuta definizione nella riforma dei regolamenti delle Camere. Ricordo al riguardo, soprattutto: il riconoscimento del diritto dell'opposizione di ottenere la istituzione di una Commissione

parlamentare di inchiesta o l'attivazione di una indagine conoscitiva; la legittimazione dell'opposizione a **ricorrere alla Corte costituzionale** in caso di approvazione di leggi incostituzionali, o, quanto meno, in caso di violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, o sui limiti imposti all'esercizio da parte del Governo di poteri legislativi d'urgenza o di poteri legislativi delegati; la previsione che i regolamenti delle Camere debbano riservare adeguati spazi ai gruppi di opposizione nella formazione degli ordini del giorno e nella organizzazione dei lavori dell'Aula e delle Commissioni e riconoscere ruolo e prerogative dei **portavoce dell'opposizione**; la attribuzione alla opposizione, sul modello britannico e tedesco, della **presidenza delle Commissioni** o Giunte parlamentari e degli altri organismi ai quali sono attribuiti essenzialmente compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo o di garanzia.

A fronte della progressiva "migrazione" verso il Governo del potere legislativo in linea di principio attribuito al Parlamento sembra poi opportuno:

- costituzionalizzare i **limiti** già imposti ai **decreti-legge** del Governo dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (la loro previsione in Costituzione appare necessaria per imporne il rispetto ai provvedimenti legislativi di urgenza, visto che essi appartengono pur sempre al novero delle fonti primarie);
- introdurre in Costituzione l'obbligo di sottoporre a parere parlamentare gli schemi di **decreti legislativi**, e la previsione della facoltà dell'opposizione di devolvere all'Aula l'approvazione di tali pareri; previsione dell'obbligo del Governo di motivazione, in caso di emanazione di decreti difformi dai pareri parlamentari;
- introdurre in Costituzione un ***advice and consent del Parlamento sulle nomine governative***, ivi comprese quelle nelle società private, strumentali all'esercizio di attività pubbliche.
- attribuire all'opposizione la legittimazione a sottoporre alla Corte costituzionale le questioni relative al rispetto dei limiti imposti all'esercizio dei **poteri legislativi delegati** al Governo.

L'insieme di queste previsioni, unito allo statuto dell'opposizione, potrebbe evidentemente consentire un agevole ricorso allo strumento della delegazione delegata, senza che ciò comporti la sottrazione al Parlamento della sua essenziale funzione di legislatore e all'opposizione dei suoi poteri di controllo.

7. Un ultimo gruppo di innovazioni sembrano infine necessarie al fine di salvaguardare il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni a cui sono affidate, nel sistema maggioritario bipolare, essenziali **funzioni di garanzia e di regolazione** nei settori che non possono essere sottoposti alla regola del governo della maggioranza: in primo luogo il **Presidente**

della Repubblica, che deve conservare il suo ruolo di "commissario alle crisi" e dunque di **garante** non solo e non tanto della costituzionalità delle leggi e della legittimità degli atti governativi (tutelate dalla Corte costituzionale e dai giudici ordinari, amministrativi e contabili), quanto **del corretto funzionamento del sistema costituzionale**: conservare dunque al presidente della Repubblica il potere di decidere sullo scioglimento delle Camere, su proposta del Primo Ministro e sentiti i Presidenti delle Camere e i rappresentanti dei gruppi parlamentari; attribuirgli un potere di rinvio delle leggi «rafforzato» dalla previsione che la legge rinviata alle Camere debba essere promulgata solo allorché sia stata riapprovata **a maggioranza assoluta**; e conservargli tutti gli altri poteri di garanzia e di equilibrio oggi attribuitigli dalla Costituzione. Nella stessa logica si pone la proposta di una disposizione costituzionale che garantisca l'indipendenza delle **Autorità indipendenti** di garanzia, ne regoli le prerogative e i poteri, e disciplini le modalità e le procedure per la scelta dei loro membri, secondo criteri che ne assicurino la competenza e l'imparzialità. E la riconferma della attuale composizione della **Corte costituzionale**, mantenendo l'attuale equilibrio fra giudici di designazione "tecnica" e giudici di designazione "politica".

Governo, Parlamento, sistema politico: per una democrazia governante

Premessa

Il sistema politico-istituzionale rivela un progressivo scadimento della sua qualità democratica, una ulteriore frammentazione dei partiti anche di tipo localistico, una possibile implosione dell'assetto bipolare. Se venisse lasciato a se stesso, il sistema sprofonderebbe, complice anche la nuova legge elettorale proposta dal centrodestra, in una palude fatta di risse continue e di sostanziale paralisi dei meccanismi rappresentativi e decisionali.

D'altra parte, le modifiche proposte dall'attuale maggioranza non possono essere accettate per ragioni di metodo non meno che per il loro contenuto. Il progetto di riforma della II Parte della Costituzione approvato dalle Camere in prima lettura si presenta come un patto tra i vertici della coalizione di governo, portato avanti senza alcun riguardo per il contributo dell'opposizione, e dalla cui approvazione la nostra convivenza democratica uscirebbe devastata.

La proposta di riforma elettorale presenta le stesse caratteristiche, e dimentica che la legge elettorale, riguardando le regole del gioco, va modificata a seguito di un confronto parlamentare ampio e approfondito, volto a coinvolgere il più possibile l'opposizione. Approvando a colpi di maggioranza una riforma elettorale radicale a pochi mesi dalle elezioni, la maggioranza ha rifiutato la strada del confronto, e violato elementari regole di correttezza costituzionale. La riforma proposta, peraltro, offre il fianco a numerose censure sotto il profilo della legittimità costituzionale, innanzitutto laddove prevede, al Senato, premi di maggioranza eventuali attribuiti nelle singole regioni, potenzialmente suscettibili di ridurre o addirittura di rovesciare la maggioranza conquistata sul campo, col meccanismo proporzionale, dalla coalizione vincente per voti e per seggi.

La verità è che, nel corso della legislatura, la maggioranza ha chiuso ogni dialogo sui temi delle riforme istituzionali ed elettorali, che pure richiedono una soluzione. La strategia di riforme deve essere perciò progettata in vista della prossima legislatura. Dovrà essere aperta al più ampio confronto politico-parlamentare, ma anche al dibattito nell'opinione pubblica. A questo fine, va imperniata su obiettivi comprensibili e sull'indicazione degli strumenti più adeguati per raggiungerli.

Gli obiettivi

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

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

Nello specifico contesto italiano, il maggioritario a turno unico accompagnato dalla quota proporzionale per il 25% dei seggi, da un sistema elettorale ultraproporzionale per il parlamento europeo, e da sistemi proporzionali con premio di maggioranza alla coalizione vincente a livello regionale e locale, è (era) una soluzione molto fragile. Per non soccombere nella competizione maggioritaria a turno unico imposta dalla legge Mattarella, occorre formare coalizioni assai larghe e disomogenee, buone per vincere, non per governare. Per pesare al tavolo della coalizione, occorre accentuare le proprie **single issues** politico-programmatiche, per raccogliere più voti nelle competizioni proporzionali che si succedono al ritmo di una all'anno tra una elezione politica e un'altra.

Le vigenti leggi elettorali, accompagnate da una legislazione sul finanziamento della politica e da regolamenti parlamentari che favoriscono la **frammentazione partitica**, hanno prodotto un multipartitismo più accentuato di quello che caratterizzava il sistema politico precedente, raccolto in due coalizioni-contenitori per fatti contingenti, non per la capacità selettiva della legge elettorale. Questa, per

giunta, favorisce non solo il multipartitismo estremo, ma anche il localismo. a danno dei partiti nazionali.

La nuova legge elettorale non ridurrà, anzi accentuerà la tendenza alla frammentazione. Prevedendo un premio di maggioranza a turno unico, spingerà ancora una volta alla formazione di coalizioni amplissime e disomogenee; non verrà meno il condizionamento che una forza criptosecessionista come la Lega esercita sulla coalizione di centrodestra. Il sistema proporzionale a liste concorrenti, peraltro, diminuirà la forza aggregante delle coalizioni, nell'impossibilità per i rispettivi leaders di minacciare gli alleati riottosi di un ricorso alle urne molto penalizzante per le forze escluse dalle coalizioni principali. Tanto più che nessun deputato e nessun senatore sarà più espressione dell'elettorato della coalizione nel suo insieme (mentre oggi lo sono il 100% dei senatori e il 75% dei deputati) ma solo dell'elettorato del proprio partito.

Sul piano istituzionale, le ricadute della **limitata capacità aggregativa** della legge elettorale sono evidenti. Le maggioranze parlamentari (e le coalizioni di opposizione) delle più recenti legislature già erano percorse da continue fibrillazioni, che, quando non portano a crisi di governo, impediscono di raggiungere una sintesi fra i partiti che compongono lo schieramento di maggioranza. Con la nuova legge elettorale il fenomeno rischia di aggravarsi e diventare endemico.

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

Su questa base, gli obiettivi della strategia riformatrice debbono consistere in primo luogo nel rafforzamento delle garanzie costituzionali, che ancora non sono state adattate al sistema maggioritario (v. scheda 2).

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

- assicurare **coesione alle coalizioni** di maggioranza e di opposizione e quindi il confronto fra linee politiche, nel rispetto del pluralismo interno;

- accrescere la **capacità del Governo**, con l'approvazione e sotto il controllo del Parlamento, di assumere le **decisioni** strategiche e di definire e **attuare le politiche pubbliche** necessarie per promuovere la crescita, garantire la coesione sociale, tutelare i diritti fondamentali dei cittadini;

- rendere trasparente e stabile il rapporto Governo-Parlamento, nel rispetto delle relative attribuzioni costituzionali e della forma di governo parlamentare;

- consentire ai cittadini di partecipare con consapevolezza alla vita politica e rendere credibile il circuito di responsabilità fra elettori ed eletti.

Gli strumenti

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

Un problema di metodo

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

Partite dal presupposto che una riforma elettorale fosse politicamente impraticabile e/o pericolosa, le proposte di riforma istituzionale della XIV Legislatura hanno finito col caricare la riforma delle istituzioni di aspettative che andavano invece riferite alla riforma elettorale. Le forzature del gioco democratico che tanti costituzionalisti hanno addebitato al progetto del governo si spiegano anche con l'intento di rendere a tutti i costi coesa la maggioranza parlamentare attraverso ingessature istituzionali, senza toccare la legge elettorale. Le proposte dell'opposizione non si sono espone a critiche del genere, ma muovendo

anch'esse dal tabù della riforma elettorale hanno dovuto affrontare a valle, cioè con accorgimenti istituzionali, il problema della scarsa coesione delle maggioranze e i rischi di cambiamenti di collocazione parlamentare in corso di legislatura.

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

Le proposte

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

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

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

Il doppio turno di collegio potrebbe essere accompagnato dalla destinazione di una quota di seggi compresa fra il 5 e il 10% per partiti che non intendano coalizzarsi con nessuno dei due schieramenti maggiori, sul modello del "diritto di tribuna" a suo tempo proposto per la Francia da Georges Vedel. Esso avrebbe il vantaggio di spostare la scelta dei partiti per uno dei due schieramenti in competizione (o per una collocazione autonoma) dalla fase della presentazione delle liste per il turno elettorale unico all'intervallo fra il primo e il secondo turno. La scelta sarebbe operata di fronte agli elettori, compresi coloro che quel partito abbiano votato al primo turno. Sarebbe più trasparente e nello stesso tempo più impegnativa, col risultato di rendere

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

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

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

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

B) Un governo stabile e efficace

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

Se si risponde nel secondo senso, che appare più ragionevole, la riforma elettorale potrebbe trovare il proprio complemento

nell'introduzione del meccanismo della **sfiducia costruttiva** così come previsto dalla Costituzione della Germania Federale. Nell'esperienza tedesca esso è stato utilizzato una sola volta (nel 1983), il che dimostra non l'inutilità ma l'alto grado di deterrenza del meccanismo, che ha contribuito ad assicurare, a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo, un'alternanza alla guida del governo e una sufficiente coesione delle maggioranze parlamentari. In secondo luogo, il fatto che la sfiducia costruttiva votata nel 1983 dai liberali della FDP portò rapidamente (non per obbligo costituzionale ma per scelta politica della nuova maggioranza di governo) ad elezioni politiche che confermarono la maggioranza alla coalizione CDU-FDP, dimostra che in casi ben delimitati il cambiamento strategico di linea di un partito può essere legittimato dagli elettori anche se si manifesti in corso di legislatura.

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

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

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

Una volta previsto il meccanismo della sfiducia costruttiva, che limita come si è detto i poteri arbitrari del Capo dello Stato nella forma di governo, appare per il resto preferibile mantenere le vigenti previsioni

costituzionali, che consentono una certa elasticità, salvo ad aggiungere al testo vigente dell'art. 88 l'attribuzione al Primo Ministro del potere di proporre, sentito il Consiglio dei Ministri, lo scioglimento delle Camere. Tale attribuzione, che si riteneva implicitamente vigente all'epoca dell'entrata in vigore della Costituzione, è caduta in desuetudine a partire dal primo scioglimento delle Camere. La previsione espressa del potere del Primo Ministro di proporre lo scioglimento consentirebbe di affermare il carattere duumvirale dell'atto, in linea con le recenti tendenze emerse nella nostra forma di governo, ma senza stravolgerne l'impianto.

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

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

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

Se il meccanismo della sfiducia costruttiva venisse ritenuto non sufficiente ai fini della stabilizzazione delle maggioranze e dei governi, si potrebbero inserire in Costituzione due ulteriori correttivi:

- un criterio in grado di guidare il Presidente della Repubblica nella nomina del Primo Ministro, in vista degli stessi obiettivi indicati in precedenza (coesione interna delle coalizioni, stabilità e trasparenza nei rapporti Governo-Parlamento, responsabilità degli eletti di fronte al corpo elettorale). In proposito il d.d.l. cost. AS n. 1933, presentato dall'opposizione (Bassanini-Mancino-Amato-Salvi), stabiliva che “il Presidente della Repubblica, all'inizio di ogni legislatura, nomina il Primo Ministro sulla base dei risultati delle elezioni politiche. *Sulla stessa base provvede successivamente, in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Primo Ministro in carica*” (art. 92, secondo comma). Ancorando la nomina del Primo Ministro ai “risultati delle elezioni politiche” non solo all'inizio della legislatura ma in ogni momento successivo, la soluzione appare logicamente ineccepibile e corrispondente a un ruolo arbitrale del Presidente nella forma di governo; ovviamente opererebbe in tutti i casi nei quali alla designazione del primo Ministro non

- ha provveduto direttamente la maggioranza parlamentare con la mozione di sfiducia costruttiva;
- la facoltà del Presidente della Repubblica, una volta depositata la mozione di sfiducia costruttiva di valutare, sentiti i Presidenti delle camere, se la sua eventuale approvazione possa dar luogo alla formazione di maggioranze e di governi incompatibili con la volontà espressa dagli elettori, procedendo in tal caso, col consenso del Primo ministro non (ancora) sfiduciato allo scioglimento delle Camere, rimettendo dunque la decisione al corpo elettorale (proposta parimenti avanzata dal predetto disegno di legge A.S. 1933, Art. 94)

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

- 5) il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio “sulla base dei risultati delle elezioni politiche”, sia all’inizio della legislatura, sia anche, ove se ne ravvisi la necessità, anche in seguito.
- 6) Presentata una mozione di sfiducia costruttiva, il Presidente della Repubblica può, prima della sua approvazione, sentiti i presidenti delle Camere (ed eventualmente dei gruppi parlamentari), procedere, con la controfirma (e dunque con il consenso) del Presidente del Consiglio non (ancora) sfiduciato, allo scioglimento delle Camere.

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

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

L’obbiettivo che ci si propone attraverso l’introduzione di ulteriori meccanismi di razionalizzazione della forma di governo (rispetto a quelli che già sono in vigore, almeno di fatto) è quello di costruire, attorno a governi forti e capaci di azione efficace e continuativa, maggioranze politiche più solide e coese. Ciò va tuttavia perseguito senza perdere di vista l’obbiettivo di rafforzare *anche* l’istituzione parlamentare, attraverso interventi che in qualche modo siano in grado di controbilanciare l’incremento del potere di condizionamento che il governo è in grado di esercitare sulle assemblee elettive. Tali interventi, che sono da ritenere

utili in ogni caso, diventano addirittura indispensabili se a istituti già esistenti (divieto di voto segreto, programmazione a tempi fissi dei lavori parlamentari, semplificazione del dibattito parlamentare in caso di questione di fiducia, ecc.) si intendano aggiungere ulteriori meccanismi di razionalizzazione (come la sfiducia costruttiva).

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

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

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

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

programmazione dei lavori, che senza misconoscere il diritto del governo a segnalare le proprie priorità, assegni all'opposizione, senza che il presidente di assemblea possa sindacarne i contenuti, un congruo spazio per la propria contro-programmazione.

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

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

Forma dello Stato e titolo V

1. Premessa

La forma di Stato resta un aspetto irrisolto nel funzionamento delle istituzioni italiane, nonostante sia stata oggetto della più ampia revisione costituzionale mai realizzata, quella del 2001, che ha riscritto il Titolo V.

Non si tratta di un problema di teoria costituzionale. Il dibattito sulle etichette, sul carattere federale o regionale dello Stato è sterile e va respinto. Occorre la consapevolezza che la ripresa della fiducia nelle istituzioni e l'avvio di un processo di sviluppo richiedono un sistema di *governance* efficiente, che sia in grado di fornire servizi e prestazioni ai cittadini e alle imprese.

La riforma del 2001, approvata dopo dieci anni di riflessioni, dibattiti e riforme legislative del sistema delle autonomie, si ispirava ad alcune idee di fondo che debbono essere mantenute ferme.

a) Prima di tutto, il potenziamento di uno Stato delle autonomie nel quale trovino spazio e pari dignità sia le regioni che le province e i comuni, senza rotture con la tradizione italiana.

b) Nel quadro di tale pari dignità costituzionale, una chiara differenziazione di funzioni.

Le regioni caratterizzate come legislatori, attraverso il conferimento della competenza legislativa residuale, nell'ottica di uno snellimento dei compiti del parlamento nazionale.

Gli enti locali, i comuni soprattutto, ma anche le province, la cui esistenza non è ormai più messa in dubbio, destinatari primari delle funzioni amministrative, in applicazione del principio di sussidiarietà.

c) Il potenziamento dell'autonomia riequilibrato attraverso la individuazione di strumenti posti a garanzia del principio unitario, visto come uguaglianza nel godimento dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale: riserva allo Stato di competenze esclusive capaci di incidere, in nome della uguaglianza dei diritti, su tutte le materie regionali, della potestà di stabilire i principi fondamentali nelle materie concorrenti, dell'esercizio del potere sostitutivo.

Benché elaborato in base a un chiaro e condivisibile disegno di fondo, il testo del 2001 si è trovato ad operare, in questi anni, in un quadro di gravissime difficoltà, di inattuazione e di manifesta ostilità da

parte del Governo e della maggioranza di centrodestra. Di queste difficoltà, del resto, è indicatore palpabile il livello di conflittualità Stato-regioni di fronte alla Corte costituzionale raggiunto nel 2003 e nel 2004.

Le cause di questa impasse, che si traduce in inefficienze che mettono in pericolo l'effettività dei diritti dei cittadini, sono in misura determinante da ricondurre a questi atteggiamenti e comportamenti da parte dei governi di centro-destra, che predicando una fantomatica devolution hanno però operato secondo i canoni di un centralismo soffocante e invadente, tagliando e vincolando le risorse delle autonomie, negando il dialogo tra livelli territoriali, impugnando le leggi regionali – e in particolare le leggi adottate dalle regioni governate dal centrosinistra – con un accanimento spesso ottuso e immotivato. Lo Stato ha continuato a legiferare a tutto campo, come se la riforma del 2001 non esistesse; è mancata la definizione dei principi fondamentali, affidata dalla legge La Loggia (131/2003) a un complesso meccanismo di delega al governo, peraltro inattuato; non è stato riformato l'ordinamento locale, né definite le funzioni fondamentali di province e comuni; non è stato attuato l'art.119 Cost., sulla finanza regionale e locale.

Questi anni, però, hanno anche mostrato una serie di limiti della riforma del 2001.

L'assenza, sul piano costituzionale, di meccanismi di collaborazione tra i diversi livelli di governo, che consentano di smorzare e prevenire i conflitti, è stata resa ancora più evidente dalla mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti regionali e locali, prevista dall'art.11 della legge cost.3/2001.

Sono emerse alcune incongruenze presenti negli elenchi di competenze (si pensi alle materie dell'ambiente, dell'istruzione, del lavoro, del trasporto e distribuzione dell'energia, dell'ordinamento della comunicazione, ecc.), nonostante i molti interventi “correttivi” della Corte costituzionale.

Interrogativi si sono aperti anche sul fronte degli strumenti posti a presidio del principio unitario: sono sufficienti quelli esistenti, o ne debbono essere introdotti di diversi e nuovi, come sembrerebbe emergere, ancora una volta, dall'opera di supplenza cui è stata in molti casi chiamata la Corte costituzionale, come quando ha dovuto utilizzare il principio di sussidiarietà “ascensionale” nella sentenza 303/2003 per assicurare allo Stato la possibilità di localizzare opere di “interesse nazionale”, sia pure in intesa con le regioni?

Infine, nel loro insieme, le Regioni non hanno brillato. Gli statuti regionali sono stati approvati solo da alcune Regioni e solo alla fine della legislatura al termine di cinque anni di travagliate discussioni; raramente hanno fatto scelte innovative. Permangono, a pelle di leopardo,

fenomeni di neocentralismo regionale in violazione del principio di sussidiarietà. La gestione della macchina amministrativa e della spesa pubblica regionale non è sempre improntata a criteri di rigore, efficienza, qualità dei servizi ai cittadini.

2. Obiettivo

Sulla base di queste premesse, va riaffermato come obiettivo prioritario e imprescindibile costruire una **Repubblica solidale e cooperativa, basata sulla unitarietà dei diritti e sul dialogo tra le istituzioni**. Vanno conseguentemente affrontati e risolti i problemi che hanno prodotti ritardi, contraddizioni e incertezze nel perseguimento di questo obiettivo.

3. Strumenti

Gli strumenti per raggiungere questo obiettivo sono rappresentati in gran parte da **leggi o accordi e intese istituzionali**.

Per la Costituzione, si rendono necessari alcuni significativi ma limitati ritocchi al titolo V, essenzialmente all'articolo 117, oltre alla necessità di affrontare il tema della collaborazione tra i livelli di governo, che tocca innanzitutto il complesso tema della riforma del Senato.

Riaffermare la fiducia nella Costituzione vigente e la non centralità del tema delle riforme costituzionali nella prossima legislatura è particolarmente importante quando si parla di forma di Stato, ove si è di fronte a una riforma recente approvata nel 2001 e sino ad ora sostanzialmente inattuata ed ove risulta primaria l'esigenza di opporsi, in questa fine legislatura, al progetto della devolution, se necessario fino alla battaglia sul referendum costituzionale.

4. I contenuti e le proposte per realizzare una Repubblica solidale e cooperativa, nell'attuale quadro costituzionale

In un quadro di questo tipo, occorre, in particolare e in via prioritaria realizzare – con coerenza e funzionalità - gli strumenti necessari per attuare le previsioni della Costituzione in termini di coesione, cooperazione, solidarietà e autonomia, attraverso:

a) una precisa definizione dei **diritti da garantire** in termini omogenei, su tutto il territorio nazionale, a partire dai livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Si tratta di tracciare un disegno organico e condiviso, secondo logiche unificanti: realizzando una sistematica concertazione su ciascun settore, dalla sanità all'istruzione, dai servizi sociali al lavoro. Su questa base, è da approvare la disciplina legislativa statale prevista dalla lett. m) dell'art.117, secondo comma, della Costituzione;

b) **P'integrazione, in via prioritaria, della Commissione per le questioni regionali.** Una volta avvenuta tale integrazione sarà possibile dare sviluppo a una legislazione attuativa del titolo V sulla quale le regioni e gli enti locali possano far sentire la propria voce;

c) l'adozione con legge del Parlamento degli imprescindibili **principi fondamentali.** Vanno abrogate le previsioni di delega al governo contenute nella legge "La Loggia", n.131, della quale è evidente il fallimento;

d) l'adeguamento al nuovo contesto costituzionale delle discipline generali che riguardano le autonomie, a partire dal **testo unico delle autonomie locali** e dalla determinazione delle **funzioni fondamentali** di comuni, province e città metropolitane. Su questi punti, occorre superare i ritardi sin qui accumulati dal Governo, e procedere in termini adeguati e condivisi. Prioritario in questo campo deve essere il **sostegno alle forme associative**, ai comuni montani, ai comuni di minori dimensioni, creando nuove sinergie e circuiti virtuosi nell'uso condiviso delle risorse per obiettivi di difesa e sviluppo delle collettività;

e) la adozione di una nuova disciplina del sistema delle Conferenze (unificata, Stato-regioni, Stato-città-autonomie locali), volta a valorizzare questo sistema come elemento di coesione e di reale coinvolgimento, anche **attraverso il potenziamento del ruolo della Conferenza unificata**, in coerenza con i caratteri dello Stato decentrato italiano. In questa prospettiva, occorre rovesciare l'impostazione che vuole separare i rapporti con le regioni, da un lato, e con le autonomie, dall'altro: puntando su un unico organo, che semmai si riunisce a composizione variabile, quando un determinato argomento non interessi l'uno o l'altro livello territoriale;

f) **la introduzione, in via legislativa, di meccanismi di conciliazione** volti a prevenire o risolvere i conflitti di fronte alla Corte costituzionale;

g) occorre anche risolvere le questioni – sollevate da una giurisprudenza ormai abbondante – relative alla illegittimità costituzionale di numerosi interventi e **fondi statali in materie regionali**: distinguendo i casi in cui questi fondi devono essere direttamente trasferiti alle regioni e alle autonomie e quelli in cui può risultare opportuno – quanto meno in via transitoria – mantenere specifici fondi di livello nazionale, ma gestiti secondo modalità

collaborative, con il coinvolgimento delle regioni, e tenendo conto delle esigenze di equilibrata distribuzione territoriale.

5. In particolare: l'urgenza di attuare l'art.119 Cost.

Centrale per una corretta attuazione del Titolo V è la **costruzione di un equilibrato modello di federalismo fiscale**.

L'esperienza di trasferimento di competenze dal centro alla periferia, a partire dalla seconda metà degli anni '70 ha, infatti, dimostrato come in assenza di norme trasparenti di finanziamento delle competenze assegnate si oscilli tra la perdita di controllo degli aggregati di finanza pubblica e l'impropria ingerenza nella sfera di autonomia di bilancio delle Regioni e degli enti locali (attuata nella legislatura in corso) certamente incoerente con la "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" prevista dall'articolo 119 della Costituzione.

L'articolo 119 nel suo testo attuale, letto in modo sistematico con l'articolo 117, **contiene i tratti essenziali per delineare una disciplina del regime di bilancio delle istituzioni democratiche substatuali improntata ai criteri del federalismo cooperativo e solidale**.

Tale interpretazione è fondata sulla constatazione che, a norma del comma 4° dell'articolo 119, devono essere attribuite "ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni [...] (risorse adeguate a) finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". I commi precedenti, del medesimo articolo 119 stabiliscono che tali risorse devono derivare da "tributi ed entrate propri, [...] compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (comma 2) e da quote di "un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante" (comma 3) e, insieme, sull'ipotesi che, in una prospettiva di federalismo cooperativo e solidale, sia sempre consentito al legislatore nazionale, a norma dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), intervenire con norme generali quando siano in gioco i fondamentali diritti civili e sociali dei cittadini o l'unità economica della Repubblica.

Tra le spese per competenze ordinarie da finanziare "integralmente" sono comprese, naturalmente, quelle relative ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (articolo 117, comma 2, lettera m). A questo insieme di spese Regioni ed enti locali fanno fronte con entrate proprie, compartecipazioni e quote del fondo perequativo. Il comma 2, lettera e) dell'articolo 117 assegna alla legge dello Stato il compito di dettare i criteri per la "perequazione delle risorse finanziarie".

Per evitare impraticabili ipotesi di interventi in disavanzo si ipotizza di assegnare, in sede di prima applicazione, a ciascun ente territoriale le risorse necessarie per garantire il finanziamento della spesa storica. Al

fine di evitare una frantumazione del sistema tributario la quota più rilevante delle entrate assegnate a Regioni ed enti locali dovrebbe essere reperita, oltre che nei tributi già oggi nella loro disponibilità in compartecipazioni ed addizionali su alcuni grandi tributi erariali ripartiti sul territorio in modo più equilibrato (oli minerali, IVA, tabacchi).

Il mix di risorse così individuato dovrà essere tale da garantire all'Ente del territorio con maggiore capacità fiscale l'integrale finanziamento delle proprie funzioni con tributi propri, misurandone il gettito all'aliquota normale, addizionali e compartecipazioni. Tutti gli altri enti avranno diritto a quote del fondo perequativo.

Le risorse dovranno essere adeguate progressivamente, con analoga metodologia, in relazione al processo di identificazione e trasferimento delle nuove competenze e/o di modificazioni dei diritti essenziali a norma dell'articolo 117. Per un periodo transitorio l'aliquota sarà periodicamente ricalcolata in misura tale da assicurare agli enti con maggiore capacità fiscale un incremento delle risorse disponibili pari al tasso di inflazione reale. Si garantisce, in tal modo la certezza di risorse in valore reale e si incentiva l'impegno, in sede locale, per un recupero di efficienza.

Contestualmente vanno definite procedure per la determinazione dei servizi standard e dei relativi costi e vanno indicate le modalità per l'adeguamento delle risorse.

Al di fuori di un simile circuito, di finanziamento delle funzioni ordinarie, si collocano i finanziamenti previsti dal comma 5 dell'articolo 119 che rappresentano lo strumento attraverso il quale lo Stato realizza obiettivi di carattere specifico (dal sostegno dello sviluppo nel Mezzogiorno ai grandi programmi di interesse nazionale).

Un ruolo rilevante va attribuito, al fine di garantire una partecipazione consapevole al processo di governo della finanza pubblica, al sistema delle Conferenze di cui al d.lgs. n. 281/1997, in sede nazionale, ed ai Consigli delle autonomie locali di cui all'articolo 123 della Costituzione, in sede regionale. Una simile procedura consente l'immediata applicazione della legge garantendo, nel corso del processo di transizione verso un modello di federalismo cooperativo e solidale, una grande flessibilità².

6. Le prospettive di modifica costituzionale

Queste considerazioni non escludono, tuttavia, che per singoli aspetti, e secondo il metodo condiviso che (vedi Scheda Ist. 1.) deve costituire

² Si muove su una linea analoga a quella qui delineata il disegno di legge n. 3068, presentato al Senato il 28 luglio 2004, da un arco di firmatari dell'area di centrosinistra particolarmente vasto e significativo per articolazione politica e territoriale.

la premessa imprescindibile per ogni ulteriore intervento di revisione costituzionale, non siano da realizzare anche alcune **precise e limitate modifiche alla Costituzione**, riguardo a quegli aspetti che non possono essere risolti in via legislativa o che si ritiene non abbiano trovato una definizione soddisfacente nella giurisprudenza costituzionale.

Tre aspetti vengono in rilievo.

a) La revisione degli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art.117, che eliminino talune contraddizioni e incongruenze (ambiente, istruzione) e riportino alcune materie nella competenza statale (energia, ordinamento della comunicazione, grandi infrastrutture, ecc.). Se ce ne fossero le condizioni politiche, si potrebbe tuttavia rilanciare la proposta³ di una radicale semplificazione dell'impianto dell'articolo 117, secondo il modello tedesco. Nell'articolo 117 resterebbe solo l'elenco delle materie riservate alla competenza del legislatore statale, opportunamente integrato (in modo da comprendervi, per l'appunto, l'energia, l'ordinamento delle comunicazioni, le grandi infrastrutture ecc.). Su tutto il resto, la Costituzione attribuirebbe competenza legislativa alle Regioni, ma riservando al Parlamento la potestà di intervenire sempre, con legge, anche nelle materie di competenze regionale, quando ciò sia necessario per garantire l'unità giuridica o economica del paese ovvero per garantire l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti costituzionali dei cittadini.

b) La necessità di procedimentalizzare la collaborazione, con norme di rango costituzionale, che consentano di realizzare la partecipazione regionale al procedimento legislativo; anche affrontando il tema, delicato e complesso, della riforma del **bicameralismo**. Essa dovrebbe ispirarsi ai seguenti principi: a) prevedere una seconda "Camera delle autonomie", composta da rappresentanti espressi direttamente dalle regioni e dagli enti locali; b) riservare alla Camera dei deputati la gestione del rapporto di fiducia con il Governo; c) riservare di norma la decisione finale sui provvedimenti legislativi, in caso di diversità di opinioni, alla Camera dei deputati, eletta in via diretta dai cittadini; d) prevedere tuttavia che in tal caso la Camera abbia l'obbligo di esaminare le obiezioni o le proposte del Senato delle autonomie; e prevedere che, almeno nei casi più rilevanti, l'opposizione del Senato possa essere superata solo con il voto della metà più uno dei deputati in carica; e) prevedere che l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, e delle leggi che incidono in modo significativo sulle regioni resti affidata a un procedimento bicamerale paritario.

³ Contenuta nel d.d.l. A.S. 2507 e ripresa positivamente dalla c.d. bozza Amato, sottoscritta dai segretari dei partiti dell'Unione.

c) **I meccanismi per garantire il principio unitario, cioè l'uguaglianza dei diritti.**

Occorre uscire da una logica secondo la quale la garanzia del principio unitario è nelle mani del governo centrale. In un ordinamento decentrato solidale, la garanzia dei diritti deve far capo al Parlamento e alla Corte costituzionale, veri organi della Repubblica, dei quali va potenziato il ruolo.

A fronte dell'inerzia regionale il solo meccanismo della determinazione dei livelli essenziali dell'art.117, comma 2, lettera m) può non essere sufficiente: è da valutare l'introduzione di una clausola, del tipo di quella proposta sopra (sub *a*) che consenta al Parlamento, in modo più chiaro, e più chiaramente giustiziabile, di legiferare nelle materie regionali, anche residuali, qualora lo richieda la garanzia dei livelli essenziali dei diritti o dell'unità giuridica e politica della Repubblica, secondo il modello dell'art.72 Legge fondamentale tedesca.

Ciò non serve però a scongiurare i pericoli per l'uguaglianza dei diritti che possono derivare dall'azione (o, più precisamente nell'inazione) combinata tra la maggioranza di governo e qualche regione, che potrebbe determinarsi sulla base delle circostanze politiche. Per evitare che si metta in moto un "federalismo per abbandono" si potrebbero introdurre, come *extrema ratio*, nuove vie di ricorso alla Corte costituzionale, da parte di una minoranza parlamentare sufficientemente consistente, a seguito della violazione di alcuni specifici parametri relativi alla garanzia dei livelli essenziali dei diritti.

Le istituzioni locali: il sistema delle autonomie al servizio dei cittadini

1. La riforma del titolo V ha portato a compimento il disegno costituzionale implicito nell'art. 5 Cost. secondo cui la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali. E' la Costituzione stessa che nella sua parte seconda ha ora realizzato in pieno il principio costituzionale proclamato fin dall'inizio, creando un insieme coordinato dei diversi livelli territoriali di governo, in un quadro caratterizzato dall'unità e dall'indivisibilità della Repubblica. Un insieme in cui allo Stato è riconosciuta una posizione di garanzia dell'unità ed indivisibilità, ma non una posizione a priori gerarchicamente sovraordinata agli altri livelli di governo, così come alle Regioni è attribuito, parimenti che allo Stato, il potere legislativo, ma non una posizione gerarchicamente sovraordinata agli altri enti territoriali.

I comportamenti dello Stato, ma anche di alcune Regioni, nell'arco di questa legislatura non sono andati affatto in questa direzione: nulla è stato fatto per l'adeguamento del TUEL e per la realizzazione di quella norma di garanzia che attribuisce al Parlamento l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Va dunque finalmente realizzata la revisione del Testo Unico sugli Enti Locali, eliminando le disposizioni contrastanti con il nuovo titolo V della Costituzione ed individuando (non attraverso lo strumento della delega al Governo) le funzioni fondamentali.

E' poi necessario intervenire operando per la piena applicazione dei principi contenuti nell'art. 118, primo comma, Cost. (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza) e per il rafforzamento, nel rispetto delle competenze regionali, delle forme associative degli enti territoriali, utilizzando eventualmente lo strumento delle intese.

E ancora, va valorizzato, al fine di dare concreta attuazione ai principi costituzionali, il potere statutario e regolamentare degli enti locali, che costituiscono gli elementi-base dell'autonomia dell'ente locale e quindi del principio di equiordinazione rispetto a Stato e Regioni. A tal proposito va fatta chiarezza sugli aspetti dubbi e superati strumenti, quali l'annullamento straordinario, che nella attuale situazione di transizione hanno mostrato di riuscire a sopravvivere.

2. Sul piano dell'attuazione delle norme costituzionali occorre soffermarsi poi sull'art. 119 Cost., che necessariamente deve trovare attuazione in quanto snodo fondamentale del sistema non soltanto per le Regioni, ma anche per gli enti territoriali minori, responsabili del 28 per cento della spesa pubblica nazionale (14 per cento del PIL) e il cui spazio di azione è in crescita. Alcune delle funzioni assegnate agli enti locali sono tra quelle più centrali per lo sviluppo economico e la coesione sociale (l'assistenza, i servizi pubblici di trasporto ed altri) ed insieme più preoccupanti per la tenuta dei conti. In mancanza di una chiara cornice finanziaria i rapporti tra Stato e governi locali proseguono sulla base di vecchie logiche, in una situazione di conflittualità permanente. Serve maggiore autonomia, ma anche più coordinamento.

Va detto in proposito che le ultime leggi finanziarie – e ancor più quella in preparazione – hanno diminuito le risorse destinate agli enti locali e contemporaneamente hanno impedito la ricerca di risorse autonome.

E' indispensabile garantire, anche prima dell'attuazione dell'art. 119, la certezza pluriennale delle risorse.

Nell'ambito dell'attuazione dell'art. 119 Cost. e del coordinamento della finanza pubblica, risulta fondamentale ridefinire come unico controllo esterno la verifica del rispetto dei saldi contabili e finanziari per le esigenze di contenimento della spesa pubblica legate al patto di stabilità.

Gli enti locali sarebbero in tal modo pienamente corresponsabilizzati nell'impegno a garantire il rispetto dei vincoli del patto di stabilità e convergenza europeo, ma anche pienamente e autonomamente responsabili nella scelta dei mezzi con cui raggiungere l'obiettivo e dunque delle misure di contenimento della spesa, e/o di aumento delle entrate necessarie a conseguirli sulla base di limpide scelte sottoposte ai cittadini (volete servizi migliori, dovete pagare di più, volete pagare di meno dovremo ridurre i servizi...).

Sul piano invece dei controlli interni, vanno potenziati strumenti quali il controllo strategico, il controllo di gestione, il controllo di regolarità amministrativo-contabile, al quale deve aggiungersi sempre una valutazione di fattibilità del progetto amministrativo che si persegue con i provvedimenti deliberativi, la valutazione dei dirigenti, in relazione agli obiettivi predefiniti dagli organi di indirizzo politico al fine di legare strettamente al raggiungimento degli stessi obiettivi parte della retribuzione accessoria, ma occorre anche garantire la trasparenza e l'efficacia di questi strumenti attraverso ad esempio la predisposizione di parametri e criteri generali sulla base dei quali ciascun ente effettuerà nell'ambito della propria autonomia l'attività di controllo interno.

In questo contesto va confermato il principio di separazione tra politica e gestione, anche per non disincentivare le varie forme di esercizio associato delle funzioni.

3. Ulteriori e necessari strumenti richiesti dalla compiuta dignità costituzionale riconosciuta agli enti territoriali sono individuabili negli strumenti di raccordo e di coesione, a livello parlamentare e governativo.

E' evidente la carenza di interlocuzione in sede governativa nella Conferenza Stato-Città, Autonomie locali e le difficoltà di utilizzare la Conferenza Unificata, indebolita dal disinteresse del Governo.

Allo stesso modo è noto che la Commissione bicamerale per le questioni regionali non è stata integrata come previsto.

Occorre da un lato e prioritariamente integrare la Commissione, dall'altro riformare e potenziare la Conferenza Unificata come unica sede di confronto ed accordo sia con le Regioni sia con gli enti locali, accentuando il ruolo unificante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, eventualmente anche estendendo le competenze del Dipartimento per gli Affari Regionali (che potrebbe assumere il nome di Dipartimento per i rapporti con i governi territoriali) e del relativo Ministro della Presidenza.

A tale organismo dovrà essere attribuita anche una funzione di monitoraggio complessivo dei dati relativi ai bilanci dei governi territoriali, in modo da consentire in tempi reali e con attendibilità la conoscenza della spesa pubblica dei governi territoriali.

Tra le sedi istituzionali di concertazione e di raccordo va senz'altro disciplinato e valorizzato il Consiglio delle autonomie locali, organo previsto costituzionalmente ai fini di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

4. In tema di rapporti tra Sindaco e Consiglio, si può operare nella direzione di un maggiore coinvolgimento del Consiglio nella formulazione del programma di consiliatura, prevedendo una fiducia iniziale conferita all'intera Giunta. Poiché in questo caso il programma è a tutti gli effetti un programma della maggioranza, se ne potrebbero trarre delle regole innovative sulla soluzione da dare al caso di cessazione del Sindaco per cause diverse dalle dimissioni volontarie (o del voto di sfiducia), rispetto all'attuale soluzione che prevede lo scioglimento del consiglio (se si ammettesse la prosecuzione della consiliatura dovrebbe essere risolta la delicata questione dell'individuazione del nuovo sindaco pro tempore, che dovrebbe avvenire tra i componenti di giunta).

Va ampliato e valorizzato il ruolo del Consiglio, attraverso trasferimenti di competenze, poteri di indirizzo e controllo e rapporti nuovi tra organi esecutivi ed assemblee. Va sicuramente in questa direzione l'ampliamento delle competenze, ad esempio in tema di pianificazione territoriale attuativa, di determinazione delle aliquote dei tributi, l'attribuzione di poteri di intervento sull'attività della Giunta privi di carattere decisionale, ma ugualmente capaci di esprimere efficacemente

l'indirizzo consiliare, quali la possibilità di richiamare in Consiglio determinate deliberazioni della Giunta, a fini di discussione e valutazione (ma fermo il potere di quest'ultima di confermarle con deliberazioni motivate).

Si può ragionare sull'ipotesi che la legge ordinaria individui le materie per le quali lo Statuto possa escludere per il Sindaco la facoltà di porre la questione di fiducia o comunque di assumere un voto consiliare difforme della propria proposta quale ragione per provocare, con le sue dimissioni, lo scioglimento del Consiglio.

Di particolare importanza, il conferimento al Consiglio di effettivi poteri di controllo (sul modello del sindacato ispettivo parlamentare) sull'operato della Giunta, sul funzionamento delle strutture amministrative e sull'erogazione dei servizi, nonché un potere di controllo sull'attuazione degli indirizzi programmatici, anche prevedendo la trasmissione al Consiglio degli atti relativi al controllo di gestione.

Vanno infine rafforzate le garanzie a favore delle minoranze, se occorre determinandone con legge gli aspetti essenziali e rinviando per il resto alle disposizioni statutarie; potrebbe essere eliminato il vincolo della maggioranza assoluta attualmente contenuto nell'art. 44, comma 2 del TUEL.

La disciplina dei conflitti di interesse

Le alternative

L'approvazione della cosiddetta legge Frattini non ha fatto venir meno il bisogno di una nuova normativa in grado di prevenire, e se necessario sanzionare, il conflitto di interessi. In proposito, le opzioni che si aprono al centro-sinistra nella prossima legislatura sono sostanzialmente tre: 1) ripresentare la pdl avanzata dai leaders del centro-sinistra nel corso della presente legislatura; 2) emendare la legge Frattini; 3) formulare una proposta interamente nuova.

1) La prima soluzione avrebbe il vantaggio di sottolineare che il centro-sinistra si comporta in maniera uniforme sia quando all'opposizione che quando al governo, ma necessiterebbe di almeno quattro integrazioni:

a) l'introduzione di un obbligo di vendita inderogabile, entro termini temporali certi, nel caso che il titolare di cariche di governo disponga di partecipazioni azionarie di controllo o partecipanti al controllo, o comunque in caso di partecipazioni significative (ad esempio tali da dover essere comunicate alle Autorità di vigilanza e regolamentazione), in settori di particolare rilevanza quali ad esempio l'informazione;

b) in attesa di tale vendita, sterilizzazione del diritto di voto sia nelle società direttamente o indirettamente possedute, sia nelle controllate o partecipate da tali società;

c) decadenza degli organi delle società di cui al punto a) se eletti con il voto determinante delle azioni direttamente o indirettamente detenute dal titolare di cariche di governo.

d) un più adeguato sistema sanzionatorio.

2) La pdl del centro-sinistra della scorsa legislatura, modellata sull'esperienza americana, era una proposta minimale, avanzata da posizioni di minoranza per contrastare e tentare di fermare la legge Frattini, il cui impianto ha avuto sin dall'inizio il solo obiettivo di proteggere le posizioni dell' On. Berlusconi. Emendare la legge Frattini appare particolarmente difficile perché essa presenta l'insuperabile difetto di essere mirata non tanto a prevenire l'insorgere di conflitti potenziali attraverso l'identificazione di una adeguata serie di incompatibilità di status, quanto ad intervenire solo su conflitti già in atto, risultanti da

specifici atti di governo, quando questi favoriscano gli interessi del titolare di cariche che abbia concorso alla loro adozione.

Proprio un'analisi delle incompatibilità di status dimostra i difetti della Frattini, che è estremamente severa con quelle di natura professionale o legate a qualsivoglia rapporto di lavoro o attività economica, anche di minima rilevanza, mentre esenta totalmente la proprietà azionaria, anche di controllo. Si giunge così al paradosso che, mentre qualsiasi rapporto di lavoro o carica sociale in un'impresa è incompatibile con l'assunzione di cariche di governo, l'azionista di controllo può tranquillamente assumere tali cariche purché non sieda nel consiglio di amministrazione, ancorché ne nomini i componenti, voti in assemblea approvando il bilancio della società, determinando la distribuzione di dividendi, stabilendo gli indirizzi strategici, pronunciandosi su acquisizioni, cessioni, fusioni, scissioni etc.. Naturalmente, la gamma delle incompatibilità di status previste dalla Frattini potrebbe essere ampliata a ricomprendere la proprietà azionaria o comunque il controllo di imprese nei settori che il legislatore intendesse vietare al possesso di titolari di cariche di governo. La Frattini è infatti imperniata non sulla logica delle incompatibilità, ma su quella del controllo di singoli atti di governo, prevedendo tuttavia che tali atti configurino una situazione di conflitto d'interessi solo nel caso in cui essi producano un vantaggio per il titolare di cariche che sia al tempo stesso a) specifico, b) patrimoniale, e c) con danno per lo Stato. L'esperienza in questa legislatura di alcuni casi concreti di conflitto di interessi (legge Gasparri, decreto salva-rete⁴, convenzioni Poste Italiane s.p.a.-Mediolanum e MIUR-Poste Italiane-Gruppo Mondadori, etc.) ha però dimostrato che il concorso di tutti e tre i suddetti elementi è praticamente impossibile. In altre parole, l'aver adottato la logica del controllo sui singoli atti di governo ha praticamente "blindato" il conflitto di interessi di Berlusconi rendendolo inattaccabile. Anche nelle situazioni in cui ricorressero tutti e tre gli elementi su indicati sarebbe sufficiente per il titolare di cariche di governo astenersi dalla decisione o delegarla per non incorrere formalmente in una situazione di conflitto. Cosa che Berlusconi, ad esempio, ha puntualmente fatto nel caso della riforma Maroni della previdenza integrativa.

In conclusione, la legge Frattini non appare emendabile se non a prezzo non tanto di una sua riscrittura, quanto di un totale capovolgimento dei principi che ne sono a fondamento. Il che equivarrebbe a porsi nella prospettiva di una legge interamente nuova.

3) Nelle precedenti legislature, con la parziale eccezione della XII (1994-1996), il centro-sinistra non ha tenuto nei confronti del tentativo di disciplinare il conflitto di interessi un atteggiamento unanime, non riuscendo per tale motivo a varare una legge adeguata.

La pdl presentata dal centro-sinistra in questa legislatura per contrastare la Frattini ha invece avuto il sostegno unanime di tutte le forze dell'Unione, superando così quelle obiezioni che avevano diviso il centro-sinistra in precedenza. Porsi nella prospettiva dell'adozione di una legge interamente nuova potrebbe far sorgere nuovamente perplessità e contrasti nell'ambito della coalizione. Meglio dunque ripresentare la pdl unanimemente sottoscritta in questa legislatura rafforzandola con le integrazioni suggerite al punto 1) e completandola con un apparato sanzionatorio più adeguato di quello previsto sia dalla legge Frattini che dalle nostre precedenti proposte. La grande varietà di possibili casi di conflitto d'interessi e la difficoltà di una loro tipizzazione, unitamente alla necessità di prevenire i conflitti potenziali e non intervenire solo su conflitti già manifesti, sconsigliano infatti di incentrare in una sola Autorità (Antitrust), o in un mix di più Autorità (Antitrust e Garante per le Comunicazioni, o Antitrust e Consob), i poteri istruttori e di sanzione, o di proposta al Parlamento di sanzioni. Meglio sarebbe, sull'esempio degli Stati Uniti cui del resto si ispirava la pdl avanzata dai leaders del centro-sinistra in questa legislatura, prevedere una apposita Autorità di garanzia della eticità dei comportamenti dei titolari di cariche di governo.

Conclusione

Alla luce di quanto sopra, tra le tre opzioni su indicate appare preferibile, sia per i rapporti all'interno della coalizione che con l'opinione pubblica, ripresentare la pdl avanzata dal centro-sinistra all'inizio di questa legislatura corredandola con le necessarie integrazioni.