



La rigenerazione delle istituzioni (Coordinatore Alessandro Diotallevi)

Sommario

La trasformazione dello Stato come conseguenza di una attività politica democratica contiene tra le proprie linee portanti la rigenerazione delle istituzioni. Veniamo da stagioni che per l'iniziativa dei partiti o delle stesse istituzioni (ci si riferisce alle Commissioni bicamerali ovvero ai messaggi dei Presidenti della Repubblica) si è largamente discussa la questione delle riforme istituzionali. Ne sono emerse linee di approccio tra loro, sovente, in contrasto. Infatti, sono state registrate proposte che hanno rimaneggiato l'intera Costituzione contro proposte che si sono limitate a modificare questo o quell'istituto. Peraltro, in un caso, una riforma è andata in porto, quella del Titolo V della Costituzione che ha sostanzialmente innovato la relazione reciproca dello Stato con le Regioni. Una riforma che ha avuto bisogno della silenziosa interpretazione della Corte Costituzionale per stabilizzarsi nel nostro ordinamento. Da ultimo, si è registrato il ricorso, prevalente, allo strumento della revisione costituzionale. È questo il tempo per rettificare questa ultima tendenza, ponendo mano con precedenza sulle altre a riforme legislative ordinarie, com'è il caso della regolamentazione democratica dei partiti, ovvero, a riforme dei regolamenti parlamentari. Con questa modalità possono ottenersi risultati equivalenti se non superiori a quelli conseguenti a riforme costituzionali che potrebbero intaccare l'equilibrio complessivo della Costituzione, in quanto derivante non già da uno sforzo costituente condiviso (come è stato subito dopo la seconda guerra mondiale), bensì dal tentativo di far prevalere una visione politica di parte.

Quando si parla di Istituzioni, della loro organizzazione e del loro funzionamento, di strumenti partecipativi e di partiti, il tema porta obbligatoriamente, almeno per la nostra tradizione e per la nostra specificità, al Popolarismo, ovvero alle modalità attraverso le quali la Persona concorre al Bene Comune, attraverso la partecipazione politica. Nel secolo scorso questo ha voluto dire: suffragio universale; parità fra uomo e donna; voto ai diciottenni. Oggi, in una società profondamente diversa, il tema dovrebbe essere così sintetizzato: come consentire ai "cittadini-elettori" di esprimere una rinnovata volontà costituente.

Nel documento vengono individuati alcuni rimedi che qui sono indicati con criterio cronologico-teleologico:

- riforma della politica, dei partiti e delle organizzazioni politiche;
- riforma del sottosistema governo-parlamento e della legge elettorale;
- riforma della Pubblica Amministrazione;
- piano di alfabetizzazione democratica che riporti la persona al centro del principio costituzionale della sovranità popolare.

Insieme, Partito Nuovo nasce per esaltare l'identità di "grande partito dai caratteri sovranazionali", nel nostro caso, europei. Un Partito che intende spingere l'Italia a giocare, da protagonista, la partita della Modernità e della competizione globale fra "Aree Vaste, mentre continua ad essere baluardo affidabile della Nazione e dei suoi territori.

La sovranità popolare, nella visione di Insieme è completamente immersa nel contenitore della pace.

La rigenerazione delle istituzioni consente di incarnare la speranza che ci anima e ci dona forza e ci aiuta a respingere la routine politica, la tradizione imbolsita che ha indebolito perfino il ruolo dell'ispirazione cristiana.

Per una riforma realistica della politica

Questo documento, trae spunti essenziali dal contributo offerto dai costituenti democratico-cristiani e dall'elaborazione emersa in tema di riforme istituzionali maturata dal cattolicesimo politico a partire dagli anni Settanta e Ottanta (Elia, Mortati, Ruffilli, etc.). In questa versione, non diversamente da altri documenti ricognitivi dello stato delle istituzioni (compresi quelli elaborati da Commissioni parlamentari nominate ad hoc), se ne dà una rappresentazione generale (seppure corredata di spunti propositivi) e si pone la questione centrale della salvaguardia della democrazia in Italia.

Per decenni, la repubblica dei partiti, con diverse intonazioni ed indicazioni di fine, ha fatto passare (avendone la forza, a causa dell'omogeneità sostanziale delle parti politiche, allontanatesi di soppiatto dai sistemi valoriali che ne avevano costituito la ragione di nascita e di scopo) il messaggio dell'affievolimento di ruolo delle istituzioni. Ed il Paese, cioè il Popolo, appassionato di politica, come ha dimostrato di essere nell'occasione di tutte le consultazioni referendarie in materia istituzionale, ha fatto affidamento sul rispetto dei partiti (pur nella diversità delle posizioni politiche) del principio di sicurezza giuridica, **elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto.**

Senonchè, pur in una conservata cornice formale, che ci induce a riaffermare che l'Italia è uno Stato di diritto, quel principio di sicurezza giuridica, fuori dalle istituzioni, ma con eguale capacità di incidenza, è nelle mani dei partiti. I quali, in quasi tre quarti di secolo, pur avendo accennato a darsi una regolamentazione per legge, hanno, alla fine, trovato molto più confortevole la condizione di associazioni non riconosciute.

Voglio fare un esempio. Una risalente ma lungimirante giurisprudenza costituzionale, a proposito del ruolo dei partiti nelle elezioni, annotava che il riconoscimento da parte della legge, ai partiti, alle formazioni politiche, della facoltà di presentare proprie liste di candidati, li ha lasciati liberi di indicare l'ordine di presentazione delle candidature. Una barriera insuperabile per qualsiasi ricorso alla Corte Costituzionale. Da cui, lo stranito dibattito sulla disinvoltura dei partiti nel confezionare liste, candidature, precedenza, a loro piacimento (previa, ovvia disposizione di legge) che mai riuscirà a superare un adeguato scrutinio di legittimità costituzionale.

Allora, ecco il senso di questa premessa. Se non si trova la forza politica, di implicita materialità costituzionale, di fare "la legge sui partiti", perfino l'adeguatezza di certi aggiustamenti istituzionali, lasciati liberi e lanciati nel futuro dal legislatore costituzionale, finisce per rafforzare la perdita di senso del principio di affidamento nello Stato.

INSIEME, nasce legittimamente e pregiudizialmente come partito della Costituzione perché la ritiene pietra angolare del sistema democratico, cui i poteri costituiti debbono ordinare le regole del loro agire, a maggior ragione quando il tempo anziché consolidarle nella logica costituzionale da essa stabilita le ha allontanate.

Il punto di partenza di questa riflessione è una condivisa valutazione del processo storico che ha portato all'attuale crisi della democrazia italiana, resa ancora più acuta in questi mesi di (contingente) emergenza sanitaria che auspichiamo non sia la sola ragione del nostro impegno, ma solo la concausa occasionale.

Coerentemente, la salvaguardia dei presidi solidaristici, personalistici e liberal-democratici della Carta del 1948, la partecipazione democratica, l'efficienza e la stabilità del sistema politico, l'etica pubblica, la continuità democratica, i principi della rappresentanza implicano una rifondazione dal basso del potere democratico, nel segno di quel principio di sussidiarietà radicato nella cultura politico-istituzionale del cattolicesimo democratico e popolare che si concretizza nell'attività di un partito di ispirazione cristiana, dopo la fallimentare stagione della dispersione dei cristiani in soggetti rappresentativi lontani e in contraddizione permanente con i valori costituzionali, espressi ed impliciti.

In questa logica, il riconoscimento della funzione insostituibile dei partiti attraverso la piena attuazione all'articolo 49 della Costituzione costituisce la premessa ad un riassetto delle istituzioni di vertice della nostra Repubblica, cercando di evitare - con quel "realismo cristiano" che è la cifra identificativa del metodo riformatore di Insieme - la tentazione anti-politica della "semplificazione" che è stata la cifra distorsiva dei partiti post '93 (nuovi per loro stessa pretesa) e di quelli sopravvissuti al '93 (rinnovati, asseritamente, attraverso operazioni di lifting che ne hanno semplicemente ritardato l'invecchiamento), per finire con i partiti del secondo millennio (asestati su schemi di odio sociale e di ribaltamento per vie sotterranee, emotive, della legalità repubblicana).

Il percorso che qui si delinea non è quello dello stravolgimento dell'architettura istituzionale (opzione respinta in tutti gli ordinamenti democratici occidentali), ma di una sua razionalizzazione attraverso il rafforzamento del ruolo del presidente del Consiglio, che assume *pleno iure* la qualifica di Primo Ministro, e della sua capacità di direzione, potenziandone la rappresentatività e la responsabilità rispetto al Parlamento, all'opinione pubblica ed al Paese, anche attraverso il ricorso all'istituto della sfiducia costruttiva.

Il mantenimento della forma di governo parlamentare resta un punto fermo che richiede tuttavia aggiustamenti e razionalizzazioni, dando piena attuazione all'ordine del giorno Perassi all'Assemblea costituente.

Non siamo dunque sostenitori di una nuova forma di governo, ma di un pieno sviluppo dello spirito proprio della Costituzione repubblicana nel segno della lezione e della esperienza di governo di De Gasperi, attraverso il rafforzamento del ruolo del Primo Ministro di cui si è detto ed una riforma del bicameralismo che valorizzi le potenzialità di un Parlamento bersaglio di una perdurante *deminutio* di spazi istituzionali e di prerogative nel corso degli ultimi venticinque anni, prevalentemente ad opera dei partiti e di sgangherate leadership populiste.

1. ***Diritti dei cittadini, partecipazione democratica e disciplina dell'attività politica***

Il potenziamento dei diritti dei cittadini, umani e sociali, l'innalzamento della loro percezione, pubblica e civile, il consolidamento della partecipazione democratica nella cornice di un sistema rappresentativo migliorato nella qualità e nell'efficienza, costituiscono i pilastri fondamentali per rinnovare la democrazia provando a colmare la distanza tra società politica e società civile consegnataci dalla storia del nostro paese e aumentata a dismisura nel più recente scorcio corrispondente all'ultimo venticinquennio.

Nella cosiddetta **Seconda Repubblica** gli apparati di partito diventano più "leggeri", mentre l'**accentramento del potere nei vertici** li trasforma in pallide contofigure del modello di partito che avevano in mente i costituenti. A causa della competizione "leaderistica" favorita dal sistema maggioritario, con il corollario dei premi di maggioranza accordati sulla base della fallace prospettiva del rafforzamento della governabilità, e per il concomitante fenomeno per il quale (senza fondamento costituzionale ed in virtù di una violenza istituzionale non arginata) gli elettori finiscono per scegliere indirettamente persino il presidente del Consiglio (il leader della coalizione maggioritaria), i partiti sono identificati e si identificano in un capo (in tempi andati, come abbiamo appreso nei libri di storia il fenomeno si chiamò, dove nacque, *Führerprinzip*). Ecco i **partiti "personali"** (pure nella denominazione, in cui compare il cognome del fondatore) sostanzialmente identificati con il proprio leader, nel cui ambito non solo si sviluppano i germi autocratici ma si sterilizzano le vecchie componenti statutarie (senza neppure modificarle, e quindi in spregio perfino della legalità formale), senza alcun tipo di resistenza delle classi dirigenti dei partiti (il che ci dovrà essere di insegnamento nella costruzione a regime del nostro partito).

Così, anche nelle forze politiche organizzate su base democratica, le strutture di vertice hanno acquisito un peso inedito e abnorme, soprattutto dopo che il vigente sistema elettorale ha di fatto delegato loro la scelta dei parlamentari.

Va poi rimarcato che gli episodi di **corruzione e malcostume** – come le cronache hanno ampiamente dimostrato – sono **ancora aumentati negli ultimi anni** caratterizzati a tutti i livelli dalla deriva personalistica. Inoltre, in quelle formazioni che si sono avventurate sulla via delle conte congressuali del consenso interno, i "signori delle tessere" hanno mantenuto inalterato il loro ruolo.

I guasti in successione delle diverse degenerazioni hanno riproposto e ulteriormente radicalizzato il discredito dell'opinione pubblica verso la politica e i partiti, con il rischio di coinvolgere le istituzioni democratiche soggetto passivo del contagio partitocratico.

Regolamentazione giuridica dei partiti

La **condizione essenziale per recuperare credibilità al sistema democratico consiste nel realizzare la regolamentazione giuridica dei partiti**, senza di che perfino una forza di trasformazione come Insieme verrebbe coinvolta nel discredito generale e travolta. I tre principi che devono guidare le norme del loro status giuridico sono la democraticità, la trasparenza e la sobrietà.

La Costituzione definisce il partito come una associazione di cittadini che si impegnano con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art.49). Con il tempo questo carattere di libera e nobile associazione politica si è affievolito tanto nella realtà quanto, e molto di più, nella percezione dell'opinione pubblica. L'insoddisfazione per le prestazioni del sistema politico si è indirizzata, come in tutti i periodi di crisi, principalmente contro i partiti, fino al prodursi di fenomeni di movimenti dichiaratamente antipolitici la cui permanenza al governo del Paese ha prodotto la crisi attuale.

La rilegittimazione dei partiti politici come strumento a disposizione di tutti i cittadini per partecipare alla vita politica del Paese passa attraverso un **loro rinnovato orientamento verso il bene comune e la responsabilità nazionale**, ma decisiva è la determinazione dei caratteri minimi degli statuti che possano assicurare il cittadino in ordine alla struttura e alle finalità di ciascuno.

Tale esigenza ha trovato concretizzazione nella legge n. 96 del 2012 sul finanziamento dei partiti che all'art. 5 impone di trasmettere ai presidenti delle Camere tanto l'atto costitutivo quanto lo

statuto “conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti”. I controlli però sono mancati.

Pertanto, appare indispensabile, con precedenza sulle altre misure, provvedere a una disciplina legislativa tale che ogni statuto risponda ai requisiti di democraticità richiesti dalla Costituzione sui seguenti punti:

- a) gli organi dirigenti elettivi;
- b) le procedure deliberative che prevedano adeguata interazione tra iscritti e dirigenti nella formazione degli indirizzi politici;
- c) gli organi di garanzia e di composizione dei conflitti interni;
- d) l’istituzione dell’anagrafe degli iscritti e le condizioni per l’accesso, che dovrebbe essere garantito a tutti gli iscritti;
- e) l’equilibrio di genere negli organi collegiali e nella formazione delle candidature;
- f) le garanzie per le minoranze;
- g) le procedure per modificare statuto, nome e simbolo del partito;
- h) l’adozione di un modello organizzativo con l’applicazione delle norme di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 in tema di responsabilità penale amministrativa (calibrata e sagomata sulla specificità del ruolo costituzionale dei partiti e dei movimenti politici);
- i) l’assegnazione agli apparati parlamentari, con la configurazione di un ufficio (unico per Camera dei Deputati e Senato) di dieci unità, con status professionale e giuridico per i componenti identico a quello dei magistrati ordinari, (intervento congiunto, in successione della legge e dei regolamenti parlamentari) della vigilanza sui partiti e sui movimenti politici. L’ufficio eserciterà anche, accorpandole, le funzioni del controllo delle spese elettorali (art.12 della L.515/1993) e della garanzia elettorale (art. 13 della L. 515/1993), nonché quelle sulla trasparenza e sul controllo delle spese dei partiti e movimenti politici (art. 9 della L.96/2012). Competente sul contenzioso in questo ambito sarà la Corte Costituzionale con procedimento ad hoc (attribuzione da conferirsi con legge costituzionale).

Nella nostra proposta di legge sarà presentata una **nuova disciplina del finanziamento pubblico**, ispirata a criteri di sobrietà, trasparenza e responsabilità, **come garanzia di pluralismo e di pari opportunità di azione politica** per tutti i partiti e i candidati, indipendentemente dai loro patrimoni.

Il finanziamento pubblico, a valere per i partiti, i movimenti politici ed i gruppi parlamentari, dovrà essere basato principalmente sull’erogazione di servizi (ad esempio disponibilità di sedi e spazi di comunicazione) e garantire in ogni caso una equilibrata distribuzione tra organizzazioni centrali e periferiche. Vigilanza e controlli saranno esercitati dall’ufficio sopra delineato.

Disciplina dei gruppi di interesse e del conflitto d’interessi

Parallelamente, si deve dar vita ad una autentica legge sul conflitto d’interesse costruita non sulle aspirazioni dell’una o dell’altra forza politica, ma su proposte che non possano essere identificate come mosse da spirito di parte. L’Autorità *Antitrust* ha ripetutamente formulato valutazioni e proposte di aggiornamento della normativa vigente che qui si intendono richiamate. Esse possono costituire la base per impostare la riflessione che conduce alla riforma.

I gruppi d'interesse svolgono una legittima ma non sempre trasparente attività di pressione sulle decisioni politiche. Spesso si tratta di un'opera utile per portare a conoscenza dei decisori politici realtà frequentemente ignorate. Ma, come ha suggerito l'OCSE, è un'opera che ha bisogno di trasparenza per non diventare un mezzo per alterare la concorrenza o per condizionare indebitamente le decisioni.

Si propone una disciplina che, superando la disciplina incompleta attualmente adottata dalla Camera, riprenda i modelli del Parlamento europeo e quello degli Stati Uniti, e sia fondata su tre elementi fondamentali:

a) si istituisce presso la Camera, il Senato e presso le assemblee regionali l'albo dei portatori di interessi;

b) costoro hanno diritto a essere ascoltati nella istruttoria legislativa relativa a provvedimenti che incidono su interessi da loro rappresentati, secondo norme poste dai Regolamenti parlamentari (v. più avanti) e correlativamente i decisori legislativi hanno l'obbligo di chiamare nel procedimento i titolari di interessi toccati dalla loro decisione (identificati sulla base di una legge sulla rappresentanza degli interessi tale da produrre condizioni di non inceppamento delle procedure decisionali). Eventuali errori costituiranno vizio del procedimento legislativo da valutarsi da parte della Corte Costituzionale.

c) il decisore deve rendere esplicite nella relazione al provvedimento le ragioni della propria scelta (per consentire al corpo elettorale il controllo sulle scelte compiute dagli eletti) e deve evitare ogni possibile situazione di potenziale o attuale conflitto di interessi.

Sempre per la tutela del rapporto di fiducia che deve intercorrere tra i cittadini e chi esercita funzioni pubbliche i regolamenti parlamentari dovranno costituire presso la Camera e presso il Senato due distinte **giunte per la deontologia parlamentare** che vigilino sugli eventuali conflitti di interessi dei parlamentari, sulla compatibilità delle attività e delle iniziative non parlamentari di deputati e senatori, sulla trasparenza delle loro attività.

Le giunte svolgerebbero un'attività consultiva anche fornendo avvisi preventivi. La linea di fondo deve essere costituita dall'attuazione dell'indirizzo fissato dall'art. 54 della Costituzione sui valori della "disciplina" e dell'"onore".

Referendum costituzionale e referendum abrogativo

Si deve prevedere che le leggi di revisione costituzionale **siano sempre essere sottoposte a referendum popolare confermativo.**

Cinque interventi **rafforzerebbero l'efficacia del referendum abrogativo** come strumento di partecipazione dei cittadini:

- a. elevare a 800.000 il numero delle sottoscrizioni dell'iniziativa referendaria in relazione all'aumento della popolazione;
- b. posizionare il **giudizio di ammissibilità del quesito da parte della Corte costituzionale** non a valle della raccolta di tutte le firme, ma dopo la raccolta di un certo numero, ad esempio 100.000, adeguate a comprovare la serietà della proposta;
- c. definire più precisamente i requisiti di ammissibilità anche per fronteggiare il ricorso esasperato alla "tecnica del ritaglio";

- d. definire il quorum di validità del risultato calcolandolo nel 50% più uno della percentuale dei votanti nella più recente elezione per la Camera dei deputati;
- e. vietare, per un periodo determinato, di ripristinare la norma abrogata e comunque di aggirare il risultato referendario.

Leggi d'iniziativa popolare

Si segnala l'opportunità di elevare a 80.000 il numero di firme richieste, per tener conto dell'aumento della popolazione rispetto ai dati del 1948 (vedi sopra) e per dare maggior efficacia politica alla iniziativa.

Dalla presentazione del progetto con il numero di firme prescritto deve derivare uno specifico obbligo di deliberazione per le Camere.

Dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali

I grandi interventi infrastrutturali devono essere decisi solo dopo un ampio e regolato confronto pubblico in sede parlamentare (in seduta congiunta), per favorire la partecipazione dei cittadini a decisioni che hanno impatto rilevante sull'ambiente, come richiesto dalla Convenzione di Aarhus del 1998 e come avviene da tempo in Francia con la legge n. 276 del 2002 dedicata alla *démocratie de proximité*.

Il dibattito pubblico deve svolgersi nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili e deve riguardare tanto l'opportunità stessa della costruzione dell'intervento infrastrutturale quanto le modalità e le caratteristiche della sua realizzazione.

Al dibattito, mediato da esperti estranei al committente, può partecipare tutta la popolazione interessata che dovrà organizzarsi in modalità rappresentative adeguate. I costi sono a carico del committente dell'opera.

Dallo svolgimento del dibattito pubblico deriverebbero benefici sia in termini di partecipazione e democraticità delle decisioni sia in termini di speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa (che in questo modo non verrebbe più permanentemente condizionata dalle pressioni settoriali e localistiche).

Principio di legalità.

A causa dell'eccesso di produzione normativa, della complessità dei fenomeni sociali e della qualità non sempre adeguata dei testi legislativi, più spesso destinati alla comunicazione politica di quanto non lo siano alla disciplina dei rapporti giuridici, (esemplare la legge 81/2017 sul lavoro agile che definisco una legge-non legge), in una con la crisi del giuspositivismo e con l'irruzione della produzione di regole da parte dei soggetti globali, la legge ha in parte smarrito la sua valenza simbolica e la capacità di regolare efficacemente i comportamenti dei cittadini, compromettendo gravemente la relazione interistituzionale con il Governo e la Magistratura.

Naturalmente non si può prescindere dalla legge, anche perché la soggezione dei magistrati ad essa rappresenta fattore di congiunzione tra un ordine giudiziario dotato di autonomia e di indipendenza e il circuito costituzionale fondato sulla sovranità del popolo.

La legge, tuttavia, non sempre si rivela idonea a garantire, da sola, il principio di legalità nella sua dimensione di possibilità di prevedere le conseguenze giuridiche dei comportamenti di ciascuno.

Il venir meno di quei fattori di certezza e di prevedibilità che erano tradizionalmente propri della legge e dell'interpretazione giurisprudenziale ha progressivamente ampliato i margini dell'intervento interpretativo del magistrato.

Tale processo è difficilmente arrestabile, anche perché riflette una tendenza, propria non solo dell'Italia, di avvicinamento generalizzato ai sistemi di *Common Law* dove tuttavia altri sono i contrappesi, i meccanismi di responsabilizzazione e le fonti dalle quali l'ordine giudiziario trae legittimazione.

L'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, la stabilità della legislazione e la prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti di ciascuno sono tutti diritti fondamentali nello Stato democratico. Ma tali diritti possono essere messi a repentaglio dalla mutevolezza delle interpretazioni e perciò si propone di **rafforzare - mediante interventi regolatori - l'autorità dei precedenti provenienti dalle giurisdizioni superiori** e gli obblighi di motivazione in caso di scostamento da interpretazioni consolidate.

È pertanto necessario ridurre drasticamente l'area coperta dalle leggi del Parlamento; definire costituzionalmente una **riserva regolamentare a favore dell'Esecutivo**, sul modello delineato dalla Costituzione della V Repubblica in Francia, in tutti i settori normativi non riservati alla legge; vietare leggi che sostituiscano provvedimenti amministrativi; introdurre una revisione dell'articolo 77 della Costituzione capace di ristabilire l'alterato equilibrio tra Esecutivo e Parlamento ed il corretto svolgimento dell'attività legislativa. Correlativamente, ridefinire l'area della produzione amministrativa (contrastando la proliferazione di DPCM).

Il Parlamento, liberato dal carico della legislazione minore attraverso misure di delegificazione e di decentramento, non più soffocato da decreti-legge a ripetizione, deve essere reso a sua volta capace di svolgere efficacemente la funzione di grande legislazione, in stretto coordinamento con il Governo nelle materie che investono il suo programma, nonché la funzione ispettiva e di controllo.

In considerazione della generale accelerazione dei processi decisionali che caratterizza la vita economica e sociale del nostro tempo, dell'esigenza di garantire un migliore collegamento tra verifica degli orientamenti del corpo elettorale e sulla scorta dell'esperienza maturata in questi ultimi anni, **si propone una generale riduzione della durata in carica di tutti i mandati istituzionali a carattere elettivo**, da quello del Presidente della Repubblica (da sette a cinque anni), a quello della Camera dei deputati (da cinque a quattro anni), delle regioni e degli enti locali (da cinque a quattro anni), etc.

2) Parlamento e Governo: verso il regime parlamentare del Primo Ministro

L'interdipendenza globale, la crisi dei partiti politici e la gravità dei problemi che la democrazia deve affrontare richiedono che Governo e Parlamento, restituiti alle loro funzioni costituzionali, siano messi in condizione di assicurare in misura maggiore rispetto al recente passato, **piena rappresentatività, stabilità politica e rapidità di decisione**.

Fermo il nostro sistema parlamentare, equilibrato e comunitario in tutte le sue parti, salvo che per il ruolo improprio dei partiti cui si deve porre rimedio prioritariamente, si ritiene necessario consolidare la posizione funzionale del vertice dell'Esecutivo, che assumerebbe la qualificazione di "Primo Ministro" e d'introdurre contestualmente l'istituto della **sfiducia costruttiva**, togliendo spazio al giustificazionismo del ruolo improprio dei governi che abbiamo subito per oltre un quarto di secolo.

L'esperienza italiana, specie quella più recente, ha invece dimostrato l'utilità di un Presidente della Repubblica che, essendo fuori dal conflitto politico, possa esercitare a pieno titolo le preziose funzioni di moderatore degli equilibri costituzionali.

Queste le innovazioni proposte ai fini d'introdurre un regime ispirato ad un parlamentarismo razionalizzato:

a) dopo le elezioni politiche, il candidato all'incarico di Primo Ministro, **appartenente tassativamente alla Camera dei deputati**, nominato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali, si presenta alla sola Camera dei deputati (nel presupposto del superamento dell'attuale bicameralismo paritario) per ottenerne la fiducia;

b) il giuramento e il successivo insediamento avvengono dopo aver ottenuto la fiducia della Camera;

c) al Primo Ministro che abbia avuto e conservi la fiducia della Camera, spetta il potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri;

d) il Primo Ministro può essere sfiduciato solo con l'approvazione a maggioranza assoluta, da parte della Camera, di una mozione di sfiducia costruttiva, comprendente l'indicazione del nuovo Primo Ministro;

e) il Primo Ministro in carica è titolare del potere di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati, ma solo se non è già stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva.

Ad integrazione della linea costituzionale esposta, si può ritenere che - in relazione alle modifiche dei regolamenti parlamentari dirette ad accelerare il procedimento legislativo ordinario (v. più avanti) - **debbono essere costituzionalizzati i limiti alla decretazione d'urgenza contenuti nella legge n. 400 del 1988**. Infatti, gli interventi successivi della Corte Costituzionale, a legislazione vigente, oltre a trovare limiti fattuali rischiano di essere e sono tardivi. Possono anche ristabilire le forme ma, raramente, possono risalire la sostanza dell'affidamento costituzionale della legislazione ordinaria. Senza contare che, a tutto voler concedere al ruolo indefettibile delle Corti Costituzionali, occorre ricercare modalità aggiornate per far valere la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, con l'opera di trasformazione che Insieme invoca ed insegue nel suo programma politico.

Una legge elettorale d'impianto proporzionale con soglia di sbarramento

Il tema della legge elettorale è connesso a quello della forma di governo. La Costituzione del 1948 ha disegnato un sistema caratterizzato dalla centralità del Parlamento e dal ruolo dei partiti. Il bipolarismo era stato presentato nei primi anni Novanta come la forma della democrazia matura, a cui anche il nostro Paese avrebbe finalmente dovuto adeguarsi. L'attuazione del bipolarismo in Italia, così come delle pasticciate normative elettorali a forte impianto maggioritario, **hanno avuto esiti fallimentari**.

Con la cancellazione delle preferenze, con il maggioritario e con le liste bloccate, è cresciuto il solco che separa “i politici” dalla società civile. Il bipolarismo forzato ha finito con l’ingessare la vita democratica e aperto le porte da un lato all’antipolitica e dall’altro al disimpegno.

La **continua crescita dell’astensionismo elettorale** è un segnale chiaro e inquietante, che testimonia la profonda crisi della democrazia italiana. Si è così avviata la “partitocrazia senza partiti”, l’irresistibile affermazione delle oligarchie su un Parlamento di “nominati”.

Ogni sistema elettorale determina in gran misura il quadro politico di una nazione e condiziona pesantemente i rapporti tra partiti. Bisogna scegliere il sistema più adatto alle caratteristiche culturali, storiche e sociali di ogni territorio, soppesando le due esigenze della rappresentanza democratica e della governabilità.

Perciò in un Paese complesso e disomogeneo come l’Italia, il fatto di puntare su un sistema che rappresenti ragionevolmente tale complessità – territoriale, sociale e politica – è la prima garanzia della tenuta democratica e della coesione sociale del Paese.

La sua struttura sociale è naturalmente dotata di una propria, autonoma capacità di esprimere diversificati e plurali orientamenti culturali e politici, per cui risulta fortemente limitativa l’idea di costringerla a forme di rappresentanza che non rispecchino correttamente le sue molteplici articolazioni.

Bisogna riconoscere che nessun sistema elettorale reca con sé la soluzione per superare la crisi profonda della democrazia rappresentativa, essendo essa principalmente legata alla debolezza della politica, a cui sottrae sempre più spazio il dominio assoluto assunto dal “mercato” nella società globale. Inoltre, nella cosiddetta “modernità liquida” in cui ci troviamo a vivere, caratterizzata da una società frantumata e da un individualismo estremo, manca il senso di appartenenza alla comunità necessario per determinare interessi condivisi e comuni obiettivi.

Il maggioritario, che tendenzialmente conduce al bipolarismo (tappa intermedia, per alcuni, verso il bipartitismo), è un sistema poco compatibile con il pluralismo e con la rappresentatività delle forze politiche e culturali presenti nel Paese. Il proporzionale comporta il dialogo, la ricerca dell’intesa. Non spacca il quadro politico ma tende ad unire. È più allineato ai nostri principi costituzionali, che mirano a un sistema condiviso.

Consideriamo pertanto come più coerente con questo impianto **l’adozione di una legge elettorale per la Camera dei deputati d’impianto proporzionale**, con soglia di sbarramento del 4% ed introduzione della cd. “preferenza di genere”.

Superamento del bicameralismo paritario

Riteniamo che l’attuale sistema bicamerale paritario e simmetrico rappresenti una delle cause delle difficoltà di funzionamento del nostro sistema istituzionale.

A tal fine, si propone di riflettere e di rispondere tempestivamente sul fatto che ci sia una sola Camera politica ed una seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali e delle autonomie locali. La Camera dei Deputati, eletta a suffragio universale e diretto, è titolare dell’indirizzo politico, ha competenza esclusiva sul rapporto fiduciario, esprime il voto definitivo sui disegni di legge.

Il Senato, i cui componenti saranno eletti dalle assemblee regionali in misura proporzionale al numero degli abitanti della Regione, potrà includere anche una quota di rappresentanti delle altre

autonomie territoriali, assorbendo le funzioni della Conferenza Stato-Regioni e parteciperà al procedimento legislativo. La durata in carica dei senatori sarà collegata a quella dell'assemblea che li ha eletti, stabilendosi per questa via il principio di stabilità delle funzioni e delle rappresentanze (a prescindere dal segno politico) rispetto alla continuità degli interpreti di ruolo (che nell'esperienza più recente perdono di rappresentatività lungo la via, con inseguimenti sondaggistici che minano la tenuta istituzionale del Paese sottraendole credibilità).

In linea con l'accelerazione dei processi globali e senza alcun vulnus del ruolo esercitato dal Parlamento, essendo evidente che la durata quinquennale del mandato non ha consolidato la stabilità di sistema, (non ignorando che in Europa, ad esempio nell'ordinamento federale tedesco, il quadriennio è un termine ritenuto coerente con la complessità odierna, **la Camera dei deputati potrà durare in carica quattro anni**, come *supra* anticipato.

Salve le eccezioni più avanti indicate, le leggi saranno discusse e approvate dalla Camera. Il Senato potrà, entro un termine predeterminato e breve, decidere di esaminare le leggi approvate dalla Camera e proporre a quest'ultima emendamenti.

Spetterà alla Camera, entro un termine altrettanto breve, decidere sulle modifiche proposte dal Senato, potendosi prevedere per alcune categorie di leggi che il voto finale della Camera sia espresso a maggioranza assoluta. Il bicameralismo resterebbe paritario per una serie di leggi di maggiore rilievo istituzionale (le leggi di revisione della Costituzione, le leggi elettorali, l'ordinamento della finanza regionale e locale, etc.)

Numero dei parlamentari

L'opinione pubblica si è pronunciata con il recente referendum ed ha confermato il principio della riduzione del numero dei parlamentari approvato da un Parlamento pressochè unanime.

In molti (anche da parte di un buon terzo degli elettori) si ritiene che si tratti di un **tema che tocca le corde profonde del concetto sostanziale di democrazia e di democraticità di un ordinamento**, posto che, nel combinarsi con le leggi elettorali, il numero dei parlamentari esprime la nostra rappresentanza politica, incidendo direttamente nella concezione che il nostro ordinamento propone e realizza in concreto riguardo al rapporto tra eletti ed elettori, tra governanti e governati.

L'impatto della riforma, come noto, è **dirompente sul piano della rappresentanza politica**. Ne risulta minato l'intero meccanismo di rappresentanza che l'ordinamento costituzionale tutela su tutto il territorio nazionale, arrivando a palesarsi come una vera e propria lesione costituzionale, chiamando in causa – nei fatti, di fronte alla forte divaricazione della potenzialità rappresentativa degli elettori da parte degli eletti nei diversi collegi - lo stesso paradigma dell'eguaglianza del voto, tutelato dall'art. 48 della Costituzione.

La questione del numero dei parlamentari ha senso solo nella luce di una diversa configurazione del bicameralismo, in modo tale da favorire, oltre ad una rappresentanza politica in senso stretto, anche una di tipo territoriale.

Non può bastare infatti la sola riduzione dei parlamentari a rendere *ipso facto* l'ordinamento più snello nella sua configurazione, più rapido nelle sue decisioni e meno costoso nelle sue spese, senza considerare, appunto, che non di soli numeri si tratta. E che, proprio per questa ragione, invece, sarebbe stato molto più utile – se si avevano davvero quegli intenti – affrontare innanzitutto, e congiuntamente, il tema di una partecipazione di tipo diversa dei senatori in un bicameralismo di

tipo differenziato, capace cioè di rappresentare anche la forma territoriale del Paese, cioè attraverso una rappresentanza politica, appunto, di tipo territoriale invece che di tipo politico.

Funzionamento delle Camere

Sono indifferibili alcune modifiche dei Regolamenti delle Camere per migliorarne il funzionamento. In attesa della riforma del Senato, le proposte riguardano entrambe le Camere, anche se nel testo si tiene conto del superamento del bicameralismo paritario. In ogni caso sarebbe urgente che il Senato approvasse alcune riforme del proprio Regolamento per superare le differenze irragionevoli rispetto all'altro ramo del Parlamento.

Le proposte per la riforma dei regolamenti delle Camere, rapidamente realizzabili, sono riportate in allegato.

Appendice: *Interventi di riforma dei regolamenti parlamentari*

a) **Procedura d'urgenza per i provvedimenti prioritari, d'iniziativa governativa.** Il Primo Ministro può chiedere per i disegni di legge del Governo il voto a data fissa; la data è determinata dal Presidente della Camera, sentita la Conferenza dei capigruppo, in tempi compatibili con la complessità del provvedimento stesso. Questa urgenza presenterebbe caratteristiche peculiari rispetto alla urgenza ordinaria: dovrebbe essere escluso un voto dell'Aula sulla richiesta del Governo, che per ogni calendario parlamentare avrebbe limitate possibilità di ricorrervi; all'esame in sede referente sarebbero assicurati almeno quindici giorni, sette dei quali comunque decorrenti dalla data della deliberazione dell'urgenza; alle opposizioni sarebbero assicurati nel contingentamento tempi maggiori rispetto alla maggioranza.

b) **Divieto dei maxi emendamenti.** Per porre rimedio alla situazione patologica derivante dall'abuso del cosiddetto maxiemendamento (emendamento che riassume la disciplina di una o più materie attraverso un solo articolo composto di una serie di commi con contenuto eterogeneo) e dall'abbinamento di maxi-emendamento e questione di fiducia, sarebbe opportuno prevedere che il Governo, per i disegni di legge prioritari, fermo restando il voto articolo per articolo, possa, durante l'esame in Assemblea, chiedere che venga posto per primo in votazione il proprio testo, approvato il quale si intendono automaticamente respinti tutti gli altri emendamenti (v. art.102 co. 4 Reg. Senato e art. 85 co. 8 Reg. Camera). Tale modifica, abbinata al divieto dei maxi-emendamenti, garantirebbe un significativo miglioramento del grado di trasparenza del procedimento legislativo parlamentare, divenuto vieppiù opaco a partire dall'inizio degli anni Novanta.

c) **Omogeneità dei disegni di legge, dei singoli articoli e degli emendamenti.** I disegni di legge devono avere un contenuto omogeneo; ogni articolo deve avere un oggetto unico e definito; ogni emendamento deve contenere una unica proposta normativa. Il Presidente della Camera e quello del Senato, in caso di disegni di legge o di articoli a contenuto eterogeneo, sentito il Comitato per la legislazione, decidono lo stralcio delle disposizioni estranee e la loro destinazione ad un apposito distinto disegno di legge. Il Presidente di Commissione e il Presidente di Assemblea decidono altresì l'inammissibilità di emendamenti eterogenei o estranei alla materia del disegno di legge.

d) **Sede redigente.** Per privilegiare il confronto sul merito dei provvedimenti e per consentire all'Aula di concentrarsi sul significato politico delle proposte, si propone una riforma che consideri

la sede redigente come quella ordinaria, escludendola però per i progetti di legge su cui non è ammissibile la sede legislativa, per le leggi riguardanti la normazione dell'UE, i disegni di legge di conversione dei decreti legge e i progetti di legge rinviati dal Capo dello Stato. La prevista pubblicità dei lavori di Commissione con i mezzi propri dell'Aula (più avanti lett. i) favorirebbe la trasparenza di questa procedura;

e) **Modifiche regolamentari intese a regolamentare il rapporto tra sedi parlamentari e rappresentanza degli interessi organizzati** (senza appesantimento della speditezza delle decisioni) con l'obiettivo di assicurare l'imputazione della decisione assunta alle forze parlamentari, sulla quale si potrà esercitare il controllo da parte del corpo elettorale. Si tratta di assegnare alle commissioni parlamentari il ruolo di chiamata, all'interno delle procedure di formazione della legge, degli interessi organizzati. E' misura efficiente per governare il lobbying.

f) **Proposte di legge di iniziativa popolare e d'iniziativa dei Consigli regionali.** Al fine di valorizzare l'iniziativa legislativa popolare e quella dei consigli regionali il Regolamento della Camera deve prevedere l'obbligo di fissare l'esame effettivo in Aula entro tre mesi dal deposito della proposta.

g) **Diritti dei gruppi di opposizione.** Prevedere garanzie per le opposizioni finalizzate ad assicurare un effettivo esame delle loro proposte iscritte in calendario nell'ambito delle quote apposite: ciò sia nell'esame in Commissione (disciplinando specificamente i limiti all'abbinamento dei progetti di legge in quota opposizione e alla possibilità di approvare emendamenti senza il consenso del Gruppo di opposizione interessato), sia in Assemblea (intervenendo sulla possibilità di presentare questioni pregiudiziali di merito e sospensive riferite ai progetti di legge in quota opposizione, nonché disciplinando le questioni incidentali);

h) **Riduzione del numero delle Commissioni parlamentari.** Si potrebbe ridurre il loro numero dalle attuali 14 a 9, con accorpamenti per materia suggeriti dalla prassi e funzionali sia al superamento del fenomeno, oggi molto frequente, delle Commissioni riunite, sia al fine di garantire una migliore e più efficace azione di controllo sulle politiche pubbliche.

i) **Comitato per la legislazione.** È opportuno che venga istituito anche al Senato il Comitato per la Legislazione, istituito presso la Camera dalla riforma del 1997;

l) **Pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari.** Previsione della piena pubblicità, avvalendosi delle nuove tecnologie, della comunicazione dei lavori delle Commissioni, a fini di maggiore conoscibilità delle loro attività.

m) **Audizioni in Commissione.** Ampliare le categorie di soggetti audibili e direttamente convocabili dalle Commissioni, in modo formale (quindi con le garanzie di pubblicità integrale delle sedute);

n) **Sindacato ispettivo.** A fini di maggiore efficacia e razionalità, fermo restando il *question time* d'Aula e di Commissione, si propone una radicale semplificazione degli atti, con il mantenimento delle sole interrogazioni, di regola a risposta scritta. Prevedere lo svolgimento in Aula delle sole interrogazioni urgenti (che prenderebbero il posto delle interpellanze urgenti) e lo svolgimento in Commissione, a richiesta dell'interrogante, di quelle per le quali non sia pervenuta la risposta scritta entro un determinato termine.