

Alessandro Maran

ATENE O PARIGI?

Un appello per il semi-presidenzialismo
ed il doppio turno



Alessandro Maran

ATENE O PARIGI?

**Un appello per il semi-presidenzialismo
ed il doppio turno**

«A feeble Executive implies a feeble execution of government. A feeble execution of government is but another phrase for a bad execution; and government ill executed, whatever it may be in theory, must be, in practice, a bad government»

Alexander Hamilton, The Federalist No.70, March 15, 1788

«Non dobbiamo aver paura di sporcarci le mani. A che servirà averle pulite, se le avremo tenute in tasca?»

don Lorenzo Milani

Ho fatto parte di quel gruppetto di parlamentari del PD che nel corso dell'anno passato ha ininterrottamente sottolineato l'esigenza di porre l'agenda Monti - cioè le riforme necessarie per la piena integrazione dell'Italia nella nuova Europa - al centro della legislatura. E viste le numerose contraddizioni nella linea del PD, molti di noi hanno ritenuto che il modo più efficace per tenere stabilmente il governo italiano sul versante giusto rispetto a questo spartiacque fondamentale della politica italiana, fosse quello di sostenere la nuova forza politica che sta nascendo attorno all'agenda Monti.

Le cose sono andate come sappiamo e, forse, come dovevano andare. Il PD, un partito in ritardo culturale e in sofferenza sul piano della leadership politica, ha trovato consenso su una deriva identitaria autoconfinandosi nel recinto della sinistra tradizionale; ha scelto di «silenziare» l'ala destra del partito e di restringere i propri confini marcando una frontiera netta con Monti; ha scelto di respingere con disgusto gli elettori del centrodestra delusi da Berlusconi (a Matteo Renzi che li aveva esortati a partecipare alle primarie fu risposto che si trattava di infiltrati che avrebbero snaturato i valori della sinistra). Non basta: mettendo da parte Renzi (secondo Rosy Bindi, «un frutto di questa epoca di berlusconismo») il PD ha rinunciato a cambiare pelle e a rimescolare le carte della politica italiana; ha scelto di combattere dall'opposizione la campagna elettorale, dopo aver sostenuto per un anno il governo Monti; ha scelto di restare nel perimetro del blocco sociale della CGIL e di compensare questa sua inferiorità sul piano sociale con una (supposta) superiorità «morale». Risultato? È finita che nemmeno con una coalizione di destra fortemente indebolita, questa sinistra è riuscita a vincere. Bersani e Vendola hanno ottenuto un risultato inferiore a quello di Veltroni e Di Pietro del 2008, sia a livello nazionale che in tutte le regioni. Berlusconi è riuscito a vincere in tutte le regioni meridionali nonostante questa sia la zona del paese dove il suo partito e la sua coalizione hanno perso più voti rispetto al 2008 e Grillo ha risposto alla domanda di novità, togliendo voti al PD a sinistra. È appena il caso di sottolineare che di fronte a numeri come questi (insieme PD e PdL hanno perso quasi 12 milioni di voti), in qualsiasi democrazia parlamentare occidentale, entrambe le leadership dei partiti si sarebbero messe in discussione. Da noi, invece, si fa finta di nulla.

E adesso? In queste condizioni, con l'economia in bilico tra asfissia e catastrofe, se fossimo in Germania un governo di responsabilità nazionale sarebbe già nato. Del resto, da tempo il Presidente Napolitano non fa che ripetere che «l'Italia non può ritrovare la sua strada in un clima di guerra politica» e non perde occasione per ribadire che «occorre una straordinaria coesione sociale e nazionale di fronte alle difficoltà molto gravi, alle prove molto dure che l'Italia deve affrontare»,

che «è indispensabile un riavvicinamento tra i campi politici contrapposti, il che non significa confondersi, non significa rinunciare alle rispettive identità, ma significa condividere gli sforzi che sono indispensabili per riaprire all'Italia una prospettiva di sviluppo e anche per ridare all'Italia il ruolo e il prestigio che le spetta nella comunità europea e nella comunità internazionale». E non è un mistero per nessuno che una delle ragioni del successo del Movimento 5 Stelle sta certamente nella caduta verticale della fiducia dei cittadini nei confronti di istituzioni partigiane, come la maggior parte dei nostri partiti politici.

Ma in Italia gli ostacoli sembrano insormontabili: la «guerra civile» simulata che dura da vent'anni, i guai giudiziari di Berlusconi e, come scrive Giuliano Ferrara, una «divisione antropologica», quella «tra un'Italia che considera Berlusconi un'escrescenza da eliminare, e Berlusconi che in questo paese, spesso con mezzi cinici ma efficaci, ha costruito una maggioranza capace di superare l'orizzonte di tutti gli errori e di tutte le follie (comprese le sue)».

Eppure, il Paese ha bisogno di qualcosa che solo i due partiti maggiori possono fare: quelle riforme istituzionali che tutti ritengono indispensabili ma che finora è stato impossibile realizzare. È questo - la riforma di una democrazia parlamentare che non funziona più - il programma di «moralizzazione» della vita politica di cui c'è più bisogno: dal superamento del bicameralismo perfetto all'abolizione del finanziamento pubblico e delle province. Senza una solida riforma delle regole del gioco, il sistema continuerà a galleggiare in una interminabile e penosa transizione che col passare del tempo si incancrenisce. Certo che la priorità è la crescita; certo che bisogna riportare in Italia una dinamica economica e sociale positiva e non c'è dubbio che sono necessarie politiche del lavoro e dello sviluppo e che ci si debba occupare della giustizia, dell'istruzione e delle liberalizzazioni. Ma queste fondamentali politiche avranno difficoltà ad essere approvate ed attuate, e perfino discusse, non appena entreranno nel micidiale circuito attuale «governo-Parlamento» e nel mirino di partiti e partitini. In questi giorni in cui il dibattito verte solamente sui costi della politica, non sarebbe male chiedersi: perché i partiti non hanno appoggiato le riforme proposte su questo tema dal governo? Come mai non è passata neppure la riduzione delle province?

Comunque vada, queste elezioni saranno un tornante della storia d'Italia. Si vedrà nei mesi prossimi se ci faranno salire o scendere. Ed è probabile, dopo quel che abbiamo visto in questi giorni, che sull'orizzonte italiano si allunghi l'ombra di elezioni anticipate. Resta il fatto che le responsabilità maggiori toccano ai due partiti maggiori. Grillo è un'altra cosa. Grillo, come scrive Antonio Polito, «vuole cambiare il mondo, è portatore di una vera e propria ideologia: si batte per la decrescita felice, un'Italia in cui tutti siano più poveri ma più solidali ed ecocompatibili, "meno lavoro, meno energia, meno materiali". Non la svederà per sedersi al tavolo di una trattativa politica». Ma siamo nell'Europa ad alta interdipendenza economica e monetaria di oggi e non nella Francia rivoluzionaria del 1789 che si riuniva nella Sala della Pallacorda per sostituire il Re con l'Assemblea. E per superare le prove che ci attendono occorrerebbero dirigenti capaci di esercitare una leadership, di orientare gli animi e le coscienze, di far

valere, cioè, una forte autorevolezza morale. Solo un patto esplicito (in grado di reggere perché apertamente rivendicato e argomentato) che contenga riforme istituzionali e costituzionali condivise, potrebbe restituire una prospettiva al Paese. C'è da temere, invece, che l'atteggiamento dominante sarà di pavidità. Al solito. «Il nostro elettorato non capirebbe», sussurrano nel PD. E se loro per primi temono di non riuscire a convincere l'opinione pubblica, falliranno certamente. Ma stavolta rischiamo di brutto. Sergio Romano, sul *Corriere della Sera*, l'ha messa giù dura: «Come nei Balcani, durante il decennio degli anni Novanta, si è perduto, a quanto sembra, il sentimento di un destino comune. I primi ad accorgersene saranno i partner europei e, naturalmente, i mercati. Quando constateranno che l'Italia balcanizzata è soltanto un campo di battaglia fra corporazioni economiche e istituzionali, tutti smetteranno di attendere il suo risanamento e cominceranno a scommettere sul suo collasso. Il costo del debito aumenterà e tutto diventerà ancora più difficile. Beninteso, quel giorno le battaglie corporative che hanno paralizzato il Paese avranno perduto qualsiasi significato: non vi sarà più niente da spartire».

A ben guardare, il risultato delle nostre elezioni non è molto diverso da quello del primo turno delle elezioni francesi della primavera scorsa: indeboliti i due partiti maggiori, rafforzate le ali «antisistema». È accaduto lo stesso nelle ultime elezioni politiche in Grecia. La differenza sta nel fatto che in Francia hanno il secondo turno, con cui si supera la frammentazione e si sceglie chi governa. Insomma, i fenomeni politici sono gli stessi, ma il meccanismo istituzionale è molto più evoluto. Non sappiamo chi vincerebbe oggi in Italia, in un ballottaggio tra le due formazioni maggiori; sappiamo però che il Paese ne guadagnerebbe sicuramente in stabilità e qualità del rapporto tra eletti ed elettori.

Durante tutto lo scorso anno il Presidente della Repubblica non ha perso occasione per sollecitare le forze politiche a riformare la legge elettorale, anche a seguito di una esplicita riserva della Corte costituzionale. Non si è voluto farlo. E, come ha ricordato Pietro Ichino, a determinare questa inerzia ha sicuramente pesato l'idea che il centrosinistra avesse già la vittoria in tasca e che la legge Calderoli (che fu ideata dal centrodestra proprio per impedire a Prodi e all'Ulivo di avere una maggioranza stabile nel 2006) l'avrebbe resa più solida in Parlamento. Così si è tirato in lungo finché lo scioglimento anticipato delle Camere ha chiuso definitivamente il discorso con un nulla di fatto. Eppure, la possibilità di arrivare a un accordo accettabile con il PdL, tra la primavera e l'estate del 2012, ci sarebbe stata. Il PdL aveva offerto al PD un patto istituzionale vantaggioso: una legge elettorale alla francese in cambio del semi-presidenzialismo alla francese. E alcuni di noi, anche allora, provarono a dire che il cambiamento si imponeva.

Nutro una convinta preferenza per il semi-presidenzialismo francese perché le sue regole e le sue istituzioni contribuiscono in maniera molto significativa alla ristrutturazione dei partiti e delle loro modalità di competizione, alla eventuale formazione delle coalizioni di governo, a dare potere ai cittadini elettori. In Francia la ristrutturazione dei partiti, basti pensare all'UMP, ha avuto come principale volano la competizione per la presidenza della Repubblica. E i partiti sono

sopravvissuti. Del resto, dal crollo della Prima repubblica, consentire ai cittadini di scegliere col voto un leader e una maggioranza, è stata la fonte principale di forza e di legittimazione di tutta la strategia riformista sul tema della forma di governo e delle leggi elettorali: l'elezione diretta del sindaco, la prima e finora la più felice delle riforme, è del 1993. Oggi, invece, il bipolarismo, il maggioritario, la personalizzazione, l'elezione diretta (tutti, indistintamente, accomunati sotto l'etichetta del populismo personalistico) sono diventati, nella narrazione che ha preso piede, il segno della fine della democrazia, della abdicazione della politica e di altre terribili catastrofi.

Eppure, l'esito elettorale ha chiarito, se ancora ce ne fosse bisogno, che la politica non tornerà «normale» con l'uscita di scena di Berlusconi. Quello che è avvenuto in questo ventennio non è una parentesi antistorica, un'invasione degli Hyksos. E tolto di mezzo il Caimano, non ritornerà l'età dell'oro (che non è mai esistita: la Prima repubblica non era affatto una democrazia priva di difetti). Nel '94 non si è causata una ferita che attende di essere sanata, ma sono saltate gerarchie culturali che non è possibile ripristinare.

Il guaio è che la competizione bipolare è stata costantemente ipotecata dalla persistenza del precedente sistema istituzionale e da una struttura incoerente e frammentata delle due principali coalizioni. Ma la nostra repubblica non è più quella di prima, è già cambiata (in modo spesso involontario e impreveduto: Ilvo Diamanti l'ha definita argutamente una «repubblica preterintenzionale») e oggi risulta incompiuta, a metà. Il nodo irrisolto non riguarda tanto la legge elettorale, quanto la forma di governo, cioè la qualità della forma di stato. E con questo rivestimento istituzionale, l'Italia prima o poi sbatterà la testa contro il muro. C'è chi pensa davvero di poter reggere l'urto del populismo con un sistema politico-costituzionale che non è capace né di rappresentare, né di decidere?

L'Italia è al bivio. Deve scegliere se andare ad Atene o a Parigi. Dobbiamo, cioè, decidere se vogliamo conservare un sistema pachidermico che sacrifica la governabilità e genera instabilità ed esecutivi fragili che non hanno portato a termine né il programma di governo né le riforme di cui l'Europa chiede conto (è questo il quadro che si associa alla Grecia, la cui legge elettorale ha prodotto quattro tornate elettorali con altrettanti governi instabili in soli otto anni), o se vogliamo cambiare finalmente le regole del gioco. E l'esperienza francese mostra come nuovi assetti istituzionali e nuove regole elettorali possano fornire un insieme di vincoli ed incentivi ai partiti e agli elettori e in questo modo produrre significativi cambiamenti. Anche perché la riforma della legge elettorale, da sola, non risolverà nessun problema. È necessaria ma non sufficiente. Solo una riforma che tenga insieme in modo coerente nuova forma di governo e nuovo sistema elettorale può fornire un impulso per il rinnovamento dei partiti e consentire una riorganizzazione efficace del sistema politico. L'esempio del passaggio, in Francia, tra Quarta e Quinta Repubblica è lì a mostrarlo. Le nuove istituzioni della Quinta Repubblica, che si definiscono tra il 1958 (anno dell'approvazione della nuova Costituzione) e il 1962 (quando è introdotta l'elezione diretta del Presidente della Repubblica), e il nuovo sistema elettorale, un sistema maggioritario a

doppio turno in collegi uninominali con soglia di sbarramento per il passaggio al secondo turno, interagendo tra loro hanno infatti prodotto sul sistema dei partiti cambiamenti profondi, sia per quanto riguarda il formato (il numero dei partiti), sia per quanto riguarda le dinamiche della competizione. Come ha ricordato Sofia Ventura, «la Quarta Repubblica era caratterizzata da un assetto multipartitico, con un alto numero di partiti, partiti “antisistema” (in particolare i comunisti a sinistra e i gollisti a destra) permanentemente esclusi dal governo, partiti pro-sistema collocati al centro dello spazio politico (i cattolici dell'MRP, gli Indipendenti, i radicali e i socialisti della SFIO) e che si avvicendavano in coalizioni eterogenee a sostegno di governi destinati ad avere breve durata (in media nove mesi). Con l'affermarsi della Quinta Repubblica, la cui instaurazione non a caso fu resa possibile dall'incapacità dei governi della Quarta Repubblica di risolvere la questione algerina, si afferma progressivamente un nuovo sistema partitico, con un formato più ridotto e soprattutto una nuova modalità di competizione: da una competizione centrifuga, condizionata da un centro “occupato” dai partiti pro-sistema e dunque basata su tre poli (sinistra, destra e centro), si passa ad una competizione centripeta (ovvero orientata prevalentemente alla conquista degli elettori moderati, collocati in prossimità del centro dello spazio politico, non più “occupato”) e bipolare (ovvero tra due poli, destra e sinistra). Questo nuovo sistema, che raggiunge un suo equilibrio alle elezioni del 1978 nella forma della “quadriglia bipolare”, con quattro partiti di forza analoga, due a sinistra (socialisti e comunisti) e due a destra (Udf e gollisti) avrà come principale effetto quello di produrre governi molto più stabili della fase storica precedente (29 mesi tra il 1958 e il 1980 – Lijphart 1988)». Ed è importante evidenziare il ruolo cruciale che la centralità della figura presidenziale e l'elezione diretta del Presidente hanno svolto nel forgiare il sistema dei partiti. «È, infatti, largamente condivisa dalla letteratura - sottolinea Ventura - l'idea che il sistema partitico francese debba la sua natura bipolare non solo al sistema elettorale per la scelta dei deputati, ma anche all'elezione diretta di quello che è divenuto il perno del sistema (il Presidente) e alla modalità che è stata adottata per quella elezione».

Per queste ragioni, il 3 luglio 2012, con Mario Barbi e ad altri dodici deputati del PD, ho presentato una proposta di legge costituzionale per introdurre il sistema semi-presidenziale sul modello della Francia: *Modifiche alla parte seconda della Costituzione per assicurare il pieno sviluppo della vita democratica e la governabilità del Paese (5337)*. Scrivevamo: «Per tutte queste ragioni è oggi opportuno che la nostra Repubblica democratica e il nostro Parlamento valutino con serietà l'ipotesi di trasformazione del sistema politico istituzionale, dalla forma di governo parlamentare alla forma di governo presidenziale o semi-presidenziale sul modello della Francia. Il presidenzialismo sembra essere sempre di più quel sistema che lungi dal liquidare la democrazia rappresentativa e la forma partito è piuttosto in grado di aggiornarla e di adeguarla alle nuove dinamiche della vita democratica che richiedono un livello più alto, diretto e consapevole di partecipazione da parte dei cittadini. Il presidenzialismo sembra essere dunque quel passaggio che manca e che è necessario per riallineare nella democrazia italiana forma del governo e sostanza del governo, quel passaggio che sembra essere in grado di portare finalmente e definitivamente l'Italia in quella democrazia competitiva, governante

e dei cittadini a cui milioni di persone hanno lavorato negli ultimi venti anni e più. A far propendere poi per questa opzione dovrebbero essere anche gli ultimi segnali che vedono crescere sul piano della rappresentanza forze di protesta e in gran parte sostanzialmente antisistema ma che ambiscono a conquistare una forte posizione parlamentare. La storia d'Italia ha già conosciuto soggetti che, una volta entrati in Parlamento per via democratica e con sistema proporzionale, lo hanno poi completamente svuotato di senso, credibilità e fiducia tanto da farlo diventare un simulacro della democrazia e un trampolino per la dittatura. Noi oggi abbiamo l'opportunità di non ripetere l'errore compiuto novanta anni fa: quello di non modificare la forma di governo per tempo, impedendo che altri la svuotassero di senso e significato democratico e pluralistico. Dare all'Italia un coerente impianto presidenzialista, costruito con adeguati pesi e contrappesi, vuol dire fare uscire la democrazia italiana dal pantano attuale e ridare dignità, consenso e credibilità alle istituzioni democratiche».

Il 18 settembre 2012, ho sottoscritto, con il gruppo dei promotori dell'Agenda Monti, una lettera aperta sul *Corriere della Sera* al Segretario del PD Pierluigi Bersani («Bersani apra a doppio turno e semipresidenzialismo»). Obiettivo: chiedere una riforma del governo in senso semipresidenziale, con doppio turno per l'elezione del Parlamento e un nuovo Senato con funzione di Camera delle Autonomie. Scrivevamo: «La legislatura formalmente ha davanti ancora tempo sufficiente per svolgere questo compito. Servirebbe ciò che finora è mancato: uno sforzo convinto delle forze politiche, a partire da quelle che sostengono il governo Monti. Riprendiamo il dibattito alla Camera sul testo di riforma istituzionale e portiamo da subito al Senato la riforma elettorale a doppio turno. Noi chiediamo al nostro partito, al PD, di farsi protagonista di un'iniziativa in questo senso».

Lo stesso giorno (18 settembre 2012) sono intervenuto in Commissione Affari costituzionali. Gianclaudio Bressa, il capogruppo del PD in Commissione, nella replica, ha tagliato corto: «i quindici parlamentari, tra deputati e senatori, sottoscrittori della lettera aperta al segretario del Partito democratico rappresentano una minoranza, seppur autorevole, del partito stesso e del suo gruppo parlamentare, la cui posizione è diversa». Il disastro che abbiamo di fronte è anche colpa del PD.

Ora occorre, letteralmente, raccogliere i cocci. Meglio rimboccarsi le maniche e incominciare subito. Come ha rimarcato Roberto D'Alimonte, «votare di nuovo senza cambiare la legge elettorale del Senato equivale a puntare sulla roulette. La pallina potrebbe finire nella casella giusta oppure no. Ma le probabilità di un esito negativo sono molto più alte di quelle di un esito positivo. E allora cosa facciamo? Continuiamo a votare finché la fortuna non ci arride?». La strada maestra per la governabilità è un'altra. «Per porre le basi di una vera governabilità occorre fare delle scelte chiare su sistema di voto, forma di governo e bicameralismo. Sono cose dette e ridette. Bisogna scegliere tra modello italiano e modello francese. Il primo è quello dei comuni, delle province e delle regioni: elezione diretta del capo dell'esecutivo (con un turno o due turni) e maggioranza di seggi garantita va chi vince (grazie al premio). Il secondo è basato su una doppia elezione: elezione

diretta del presidente della repubblica con ballottaggio e elezione dei parlamentari in collegi uninominali con sistema a due turni. In entrambi i casi si deve ridurre il numero dei parlamentari e superare il bicameralismo perfetto lasciando alla sola Camera la fiducia al governo». Sono decisioni che non possono essere più rinviate. Anche perché la stabilità e la funzionalità della nostra democrazia dipendono da quello che i partiti sapranno fare in tema di riforma delle istituzioni e della politica. Un Parlamento eletto ora c'è, e occorre farlo funzionare. Il successo del Movimento 5 Stelle è l'effetto dell'inconcludenza della politica italiana degli ultimi anni. La mancanza di coraggio riformista ha, infatti, contribuito in modo determinante ad alimentare le forze della «rivoluzione» populista. E tornare al voto senza aver fatto nulla non sarebbe che la conferma dell'insipienza di cui hanno dato prova le forze politico-parlamentari che hanno animato la passata legislatura.

Il 21 marzo scorso ho presentato un disegno di legge costituzionale che riprende integralmente i contenuti della proposta di legge costituzionale presentata alla Camera dei Deputati nella scorsa legislatura che ho raccolto in questo libretto insieme alla lettera aperta rivolta a Bersani e al resoconto sommario del mio intervento in Commissione Affari costituzionali. Dopotutto, come sottolinea Giovanni Guzzetta, «non va dimenticato che il vuoto di potere viene sempre colmato. E una democrazia impotente lascia sempre un vuoto di potere. Soprattutto nei periodi di crisi e di dilagante populismo. Spetta a noi decidere se vogliamo che lo colmi un'autorità legittima e democratica o un'autorità e basta».

Gorizia, 24 marzo 2013

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5337

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MARAN, BARBI, BOCCIA, FERRARI, GIACHETTI, GOZI, MAR-
TELLA, MERLONI, MISIANI, PELUFFO, PIZZETTI, RECCHIA,
TENAGLIA, VIOLA**

Modifiche alla parte seconda della Costituzione per assicurare il pieno sviluppo della vita democratica e la governabilità del Paese

Presentata il 3 luglio 2012

ONOREVOLI COLLEGHI! — Ci troviamo in un passaggio di fase di rilevanza storica. Poche altre volte nella breve storia repubblicana abbiamo vissuto un tempo di sfilacciamento e di cedimento del tessuto politico istituzionale così profondo e radicale. La cinghia di trasmissione del consenso tra cittadini, partiti e istituzioni si è logorata in un modo che, per alcuni aspetti, può apparire quasi irrecuperabile. La velocità, poi, con cui tale deterioramento si manifesta, inimmaginabile fino a poco tempo fa, rende necessaria e quanto mai urgente una straordinaria assunzione di responsabilità da parte della politica e *in primis* delle istituzioni rappresentative che altrimenti rischiano di venire travolte.

C'è bisogno di uno scatto di reni. Di un colpo d'ala. Di un atto di consapevolezza e di coraggio da parte della classe politica. E scriviamo classe politica con tutte la considerazione e la gravità che questa definizione, nata nelle università italiane, ha assunto nella storia e nel pensiero politici. Un concetto nobile e non dispregiativo, com'è invece quello di « casta » entrato, per via giornalistica e malauguratamente, nel lessico comune. Il compito di una classe politica è allora quello di ambire a essere una classe dirigente, di non nascondersi dietro opportunismi o tatticismi, ma di dire la verità al Paese e proprio per questo di riuscire a esprimere una compiuta e trasparente capacità di

direzione. La consapevolezza che qui richiamiamo e a cui ci richiamiamo è quella di riconoscere che sono risultati fallimentari tutti i tentativi compiuti per riformare la nostra democrazia attraverso la restaurazione della Repubblica dei partiti novecenteschi, colpita a morte dalla crisi morale politica, finanziaria e giudiziaria del 1992-1993. Tali tentativi non hanno retto alla prova dei fatti e della storia. La smentita più recente è documentata dai risultati delle elezioni amministrative della primavera del 2012. Dobbiamo quindi riconoscere che sono ormai venti anni che il sistema politico italiano cerca un diverso equilibrio, una nuova stabilità, e pertanto non riacquista credibilità e fiducia nelle coscienze dei cittadini. Se la fine della guerra fredda, alla fine degli anni ottanta del XX secolo, e le iniziative referendarie, agli inizi degli anni novanta, hanno concorso a scongelare un sistema bloccato, scomponendo e ricomponendo aggregazioni, trasformando i nomi dei soggetti delle forze politiche, rinnovando i rappresentanti, ciò nondimeno, guardando le cose retrospettivamente, noi dobbiamo ora riconoscere come una vera e propria mancanza quella di non aver introdotto, nella Costituzione formale, i necessari adeguamenti che il nuovo assetto politico, ispirato al bipolarismo e alla democrazia dell'alternanza, necessariamente richiedeva. Questo è avvenuto solo per i livelli di governo locale, comuni, province e regioni, attraverso l'introduzione dell'elezione diretta del capo del governo locale e della relativa maggioranza consiliare. Ora proprio il *gap* che in questi venti anni si è formato tra forza e autorevolezza dei governi locali e persistente debolezza dei Governi centrali è una delle ragioni che rende ineludibile un adeguamento anche della forma di governo nazionale. Possiamo quindi riconoscere, usando le categorie del costituzionalista e costituente Costantino Mortati, la trasformazione della Costituzione materiale della nostra Repubblica democratica e parimenti riscontrare che, a detta trasformazione, non ha corrisposto alcun intervento di modifica della Costituzione formale. Risulta

pertanto di tutta evidenza il disallineamento tra una forma di Governo parlamentare - intrinsecamente consociativa - fondata su un sistema proporzionale della rappresentanza e sulla centralità dei partiti e una pratica della lotta politica competitiva, fondata su una legittimazione diretta dell'alleanza di Governo e del suo *leader*, incardinata su processi, peraltro presenti in tutto il mondo democratico, di personalizzazione della politica; ci si riferisce alla lotta politica come si è venuta svolgendo in Italia dal 1994 ad oggi. Ora, è venuto il momento di mettere definitivamente a tema l'impossibilità di uscire dalla crisi percorrendo in Italia la via della restaurazione di quella forma di democrazia fondata sulla centralità dei partiti e sul loro fattuale primato nelle istituzioni così come l'abbiamo conosciuta dal 1945 al 1992. Ed è venuto il momento di riconoscere che, anche in Europa, la cosiddetta « democrazia dei partiti » non vive proprio la sua stagione migliore. C'è bisogno di un atto di consapevolezza e di coraggio che ci faccia sciogliere quei nodi rimasti irrisolti nella transizione infinita e che operi il riallineamento tra forma di governo e pratica della politica. Era il 1993 quando scoprivamo con il *referendum* maggioritario la possibilità di trasformare la democrazia italiana in democrazia dei cittadini. Con un Governo scelto direttamente nelle urne dalla volontà popolare che fungeva da formidabile strumento per responsabilizzare i partiti una volta arrivati in Parlamento. Sappiamo quanto questo principio, pur avendo conquistato la maggioranza dei cittadini, non sia mai riuscito a diventare prassi politico-istituzionale. I ripetuti tentativi di portare in Italia un'autentica democrazia competitiva e dei cittadini si sono scontrati con una forma di governo, quella parlamentare, a vocazione « assembleare », che ha confuso, che ha reso opache e che ha nascosto alla trasparenza scelte politiche fondamentali per un giudizio libero e consapevole dei cittadini. Se così non fosse stato non avremmo visto succedersi in ogni passaggio critico Governi tecnici *ad hoc*: dapprima quello di Ciampi che chiude la

cosiddetta « Prima Repubblica », quella dei partiti storici; e ora quello di Monti, che chiude la « Seconda Repubblica », quella dei partiti personali; passando per l'anfibio Governo Dini che nel ribaltamento della maggioranza parlamentare accompagna il passaggio di legislatura dal centro-destra al centrosinistra. Governi tecnici quindi, per un verso pura espressione della democrazia parlamentare creativa, per un altro verso espressione di un dilatato potere di supplenza e di indirizzo politico del Capo dello Stato, caratteristico dei momenti di crisi e di stato di eccezione. Casi che segnano stagioni legate alla massima perdita di considerazione dell'istituto parlamentare. L'inadeguatezza della forma di governo parlamentare allora, in corrispondenza di una crescita di consapevolezza e di impegno da parte di cittadini privi di appartenenza partitica, ci portano a compiere un altro passaggio, a salire un altro gradino, e quindi a riconoscere la necessità di affiancare finalmente ai consueti e indiscutibili istituti di democrazia rappresentativa nuovi e innovativi, per quanto concerne il sistema italiano, istituti di democrazia diretta. È doveroso pertanto completare il percorso intrapreso negli anni novanta con l'introduzione del sistema maggioritario e dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di province e di regioni, e proseguito nei primi anni del XXI secolo con l'innovazione, sperimentata per la prima volta in Italia a livello continentale, delle elezioni primarie. Non c'è dubbio che tutte queste innovazioni abbiano concorso a ricostruire, attraverso la partecipazione e la responsabilizzazione, la cinghia di trasmissione tra cittadini, partiti e istituzioni. Ora noi constatiamo come sia il sistema uninominale e maggioritario sia le elezioni primarie presuppongano una forma di governo diversa da quella attualmente in opera nella nostra Repubblica. Soprattutto le elezioni primarie, tipico istituto da democrazia diretta, male si conciliano con la forma di governo parlamentare. O si opta per un Capo del Governo indicato direttamente dai cittadini, come suggeriscono le elezioni primarie, oppure si resta nel solco

dei Governi fatti e disfatti in Parlamento, di cui abbiamo già conosciuto la scarsa efficacia, l'instabilità e l'irresponsabilità. Se infatti andiamo a definire le ragioni della frattura tra cittadini e partiti e la contestuale domanda di istituzioni credibili e autorevoli, si dovrebbe cogliere il *punctum dolens* di questo disequilibrio istituzionale nella debolezza del nesso potere-responsabilità. La nostra democrazia parlamentare infatti, così com'è strutturata, non permette una nitida individuazione del nesso potere-responsabilità. C'è sempre la possibilità per un Capo del Governo uscente di scaricare su qualcun altro il fallimento del proprio operato, facendo la vittima; così come c'è sempre la possibilità per una formazione politica minoritaria di chiamarsi fuori da un'esperienza di governo senza dover necessariamente fare i conti con le elezioni a breve che misurerebbero in modo implacabile, la responsabilità presso l'elettorato di quella scelta politica fondamentale. Vale pertanto rilevare a questo punto come in nessun Paese occidentale a democrazia matura succede, com'è successo in Italia, che un Capo del Governo uscente e sconfitto, si ripresenti alle elezioni successive com'è avvenuto in Italia più volte con Silvio Berlusconi. In tutte le democrazie occidentali la personalizzazione della politica agisce da principio di responsabilizzazione dei politici e del sistema, dappertutto tranne che in Italia e in Grecia. In Francia ad esempio il Presidente della Repubblica uscente e sconfitto alle elezioni presidenziali, Nicolas Sarkozy, ha potuto e dovuto dire: « è tutta colpa mia ». Assumendosi quindi *in toto* la responsabilità della sconfitta. Similmente la sconfitta dei democratici americani alle elezioni di *mid-term* nel 2010 è stata riconosciuta da Barack Obama che se ne è assunto la responsabilità. Pertanto sarebbe opportuno arrivare anche in Italia al fatto che un Capo del Governo uscente una volta sconfitto possa dire: è tutta colpa mia, assumendosi per intero la responsabilità. Del resto, è proprio nella confusione delle responsabilità che è maturato il discredito del sistema dei partiti trasformatosi, nella coscienza dei cittadini,

da sistema democratico a sistema oligarchico. Non per caso abbiamo fatto gli esempi della Francia e degli Stati Uniti d'America, ovvero di due Presidenti provenienti da ideologie e da forze politiche non omogenee. La ricostruzione del nesso potere-responsabilità infatti non è determinata da una appartenenza ideologica ma dalla organizzazione e strutturazione del sistema politico. Un sistema politico opaco che nasconde le responsabilità genera discredito. Un sistema politico competitivo, conflittuale, presidenziale concorre alla chiarezza delle opzioni e alla partecipazione trasparente e consapevole dei cittadini.

Per tutte queste ragioni è oggi opportuno che la nostra Repubblica democratica e il nostro Parlamento valutino con serietà l'ipotesi di trasformazione del sistema politico istituzionale, dalla forma di governo parlamentare alla forma di governo presidenziale o semi-presidenziale sul modello della Francia. Il presidenzialismo sembra essere sempre di più quel sistema che lungi dal liquidare la democrazia rappresentativa e la forma partito è piuttosto in grado di aggiornarla e di adeguarla alle nuove dinamiche della vita democratica che richiedono un livello più alto, diretto e consapevole di partecipazione da parte dei cittadini. Il presidenzialismo sembra essere dunque quel passaggio che manca e che è necessario per riallineare nella democrazia italiana forma del governo e sostanza del governo, quel passaggio che sembra essere in grado di portare finalmente e definitivamente l'Italia in quella democrazia competitiva, governante e dei cittadini a cui milioni di persone hanno lavorato negli ultimi venti anni e più. A far propendere poi per questa opzione dovrebbero essere anche gli ultimi segnali che vedono crescere sul piano della rappresentanza forze di protesta e in gran parte sostanzialmente antisistema ma che ambiscono a conquistare una forte posizione parlamentare. La storia d'Italia ha già conosciuto soggetti che, una volta entrati in Parlamento per via democratica e con sistema proporzionale, lo hanno poi completamente svuotato di

senso, credibilità e fiducia tanto da farlo diventare un simulacro della democrazia e un trampolino per la dittatura. Noi oggi abbiamo l'opportunità di non ripetere l'errore compiuto novanta anni fa: quello di non modificare la forma di governo per tempo, impedendo che altri la svuotassero di senso e significato democratico e pluralistico. Dare all'Italia un coerente impianto presidenzialista, costruito con adeguati pesi e contrappesi, vuol dire fare uscire la democrazia italiana dal pantano attuale e ridare dignità, consenso e credibilità alle istituzioni democratiche.

Di seguito quindi sono riportate le modifiche contenute nella presente proposta di legge costituzionale.

Con l'articolo 1 si modifica l'articolo 64 della Costituzione stabilendo che il candidato alla Presidenza della Repubblica risultato non eletto e che ha ottenuto il maggior numero di voti o che ha partecipato al ballottaggio è membro di diritto della Camera dei deputati per tutta la durata della legislatura in corso al momento dell'elezione. I Regolamenti delle Camere definiscono lo statuto dell'opposizione con particolare riferimento all'esercizio delle funzioni di controllo e di garanzia.

Con l'articolo 2 si sostituisce l'articolo 83 della Costituzione. Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto a maggioranza assoluta dei votanti. Qualora nessun candidato abbia conseguito la maggioranza, il quattordicesimo giorno successivo si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti.

Con l'articolo 3 si modifica l'articolo 84 della Costituzione relativamente all'età di eleggibilità del Presidente che da cinquanta anni è abbassata a trentacinque anni.

L'articolo 4 sostituisce l'articolo 85 della Costituzione stabilendo la durata in carica del Presidente della Repubblica per cinque anni e la rieleggibilità per una sola volta. Novanta giorni prima che scada il mandato del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice l'elezione, che deve aver luogo tra il quarantesimo e il ventesimo giorno precedente la scadenza. Qualora gli ultimi tre mesi del

mandato presidenziale coincidano, in tutto o in parte, con gli ultimi tre mesi della legislatura, i poteri del Parlamento sono prorogati e il Presidente della Camera dei deputati indice, nei cinque giorni successivi a quello del giuramento, nuove elezioni, che devono aver luogo tra il sessantesimo e il settantesimo giorno successivo.

Le candidature sono presentate da un decimo dei parlamentari, da trecentomila elettori, da un decimo dei consiglieri regionali di almeno un sesto delle regioni ovvero da un numero di sindaci o di presidenti di regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano che corrisponde almeno a un quindicesimo della popolazione secondo le modalità stabilite dalla legge.

La legge disciplina la procedura per la sostituzione e per l'eventuale rinvio della data dell'elezione in caso di morte o di impedimento permanente di uno dei candidati. Il Presidente della Repubblica eletto assume le funzioni l'ultimo giorno del mandato del Presidente uscente o il giorno successivo alla proclamazione in caso di morte, dimissioni o impedimento permanente del Presidente in carica.

Il procedimento elettorale, la disciplina concernente i finanziamenti e le spese per la campagna elettorale nonché la partecipazione alle trasmissioni radiotelevisive al fine di assicurare la parità di condizioni tra i candidati e le altre modalità di applicazione dell'articolo sono regolati dalla legge.

La legge prevede, altresì, disposizioni idonee a evitare conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica e gli interessi pubblici.

Con l'articolo 5 si interviene sul secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione stabilendo che, in caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro tre giorni. L'elezione deve aver luogo tra il sessantesimo e l'ottantesimo giorno successivo al verificarsi dell'evento o della dichiarazione di impedimento deliberata dalla Corte costituzionale.

Con l'articolo 6 si introduce nel primo comma dell'articolo 87 della Costituzione una disposizione che stabilisce che il Presidente della Repubblica vigila sul funzionamento regolare dei pubblici poteri e assicura che l'indirizzo politico della Repubblica si svolge in conformità con la sovranità popolare, nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione e che a tale scopo rivolge, nel mese di gennaio di ogni anno, un discorso al Parlamento riunito in seduta comune sullo stato della Repubblica; si abroga inoltre, la disposizione dello stesso articolo 87 che prevede che il Capo dello Stato presiede il Consiglio superiore della magistratura (CSM).

L'articolo 7 sostituisce l'articolo 88 della Costituzione attribuendo al Presidente della Repubblica, sentito il Primo Ministro, il potere di sciogliere le Camere o anche una sola di esse. Tale facoltà non può essere esercitata durante i dodici mesi successivi alle elezioni delle Camere.

Con l'articolo 8 si sostituisce l'articolo 89 della Costituzione specificando che gli atti del Presidente della Repubblica adottati su proposta del Primo Ministro o dei Ministri sono controfirmati dalponente, che ne assume la responsabilità. Non sono sottoposti a controfirma la nomina e la revoca del Primo Ministro, l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento delle stesse, l'indizione di referendum nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio e la promulgazione delle leggi, l'invio dei messaggi alle Camere, le nomine che sono attribuite al Presidente della Repubblica dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta del Governo.

Con l'articolo 9 si sostituisce l'articolo 92 della Costituzione stabilendo che il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri e che il Governo è composto dal Primo Ministro e dai Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. Viene poi stabilito che il Presidente della Repubblica nomina e revoca il Primo Ministro e, su proposta di questo, nomina e revoca i Ministri. Nel caso però che, entro cinque giorni dalla revoca del Primo Ministro, il Parlamento

confermi la fiducia allo stesso, il Presidente della Repubblica decade e il Parlamento è sciolto. In tale caso si applica il terzo comma dell'articolo 85. Il comma 2 dell'articolo 9 stabilisce che agli articoli 93, 95 e 96 della Costituzione, le parole: « Presidente del Consiglio dei ministri » sono sostituite da: « Primo Ministro ».

Con l'articolo 10 è modificato l'articolo 104 della Costituzione relativo agli organi del CSM. Viene stabilito che il CSM elegge il presidente tra i componenti designati dal Parlamento, ed è, di conseguenza, abrogato il quinto comma.

Infine è introdotta una norma transitoria, con cui viene disposto che la prima elezione del Presidente della Repubblica a

suffragio universale e diretto si svolge entro settanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale. Entro dieci giorni da tale data il Presidente della Camera dei deputati procede alla convocazione dei comizi elettorali. Il Parlamento in carica alla data di entrata in vigore della legge costituzionale è comunque sciolto di diritto il giorno dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

Qualora sia già sciolto, la procedura elettorale è interrotta. Le successive elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica sono indette dal Presidente della Repubblica entro cinque giorni dal suo giuramento e devono aver luogo entro settanta giorni.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. All'articolo 64 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti, commi:

« Il candidato alla Presidenza della Repubblica risultato non eletto che ha ottenuto il maggior numero di voti o che ha partecipato al ballottaggio è membro di diritto della Camera dei deputati per tutta la durata della legislatura in corso al momento dell'elezione.

I regolamenti delle Camere definiscono lo statuto dell'opposizione con particolare riferimento all'esercizio delle funzioni di controllo e di garanzia ».

ART. 2.

1. L'articolo 83 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 83. - Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto a maggioranza assoluta dei votanti. Qualora nessun candidato abbia conseguito la maggioranza, il quattordicesimo giorno successivo si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti ».

ART. 3.

1. Al primo comma dell'articolo 84 della Costituzione, le parole: « cinquanta anni » sono sostituite dalle seguenti: « trentacinque anni ».

ART. 4.

1. L'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 85. — Il Presidente della Repubblica è eletto per cinque anni. Può essere rieletto una sola volta.

Novanta giorni prima che scada il mandato del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice l'elezione, che deve aver luogo tra il quarantesimo e il ventesimo giorno precedente la scadenza.

Qualora gli ultimi tre mesi del mandato presidenziale coincidano, in tutto o in parte, con gli ultimi tre mesi della legislatura, i poteri del Parlamento sono prorogati e il Presidente della Camera dei deputati indice, nei cinque giorni successivi a quello del giuramento, le nuove elezioni, che devono aver luogo tra il sessantesimo e il settantesimo giorno successivo.

Le candidature sono presentate da un decimo dei parlamentari, da trecentomila elettori, da un decimo dei consiglieri regionali di almeno un sesto delle regioni ovvero da un numero di sindaci o di presidenti di Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano che corrisponde almeno a un quindicesimo della popolazione secondo le modalità stabilite dalla legge.

La legge disciplina la procedura per la sostituzione e per l'eventuale rinvio della data dell'elezione in caso di morte o di impedimento permanente di uno dei candidati.

Il Presidente della Repubblica eletto assume le funzioni l'ultimo giorno del mandato del Presidente uscente o il giorno successivo alla proclamazione in caso di morte, dimissioni o impedimento permanente del Presidente in carica.

Il procedimento elettorale, la disciplina concernente i finanziamenti e le spese per la campagna elettorale nonché la partecipazione alle trasmissioni radiotelevisive al fine di assicurare la parità di condizioni tra i candidati e le altre modalità di applicazione del presente articolo sono regolati dalla legge.

La legge prevede, altresì, disposizioni idonee a evitare conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica e gli interessi pubblici ».

ART. 5.

1. Il secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro tre giorni. L'elezione deve aver luogo tra il sessantesimo e l'ottantesimo giorno successivo al verificarsi dell'evento o della dichiarazione di impedimento deliberata dalla Corte costituzionale ».

ART. 6.

1. All'articolo 87 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « Vigila sul funzionamento regolare dei pubblici poteri e assicura che l'indirizzo politico della Repubblica si svolga in conformità con la sovranità popolare, nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione. A tale scopo rivolge, nel mese di gennaio di ogni anno, un discorso al Parlamento riunito in seduta comune sullo stato della Repubblica »;

b) il decimo comma è abrogato.

ART. 7.

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 88. — Il Presidente della Repubblica può, sentito il Primo Ministro, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

La facoltà di cui al primo comma non può essere esercitata durante i dodici mesi successivi alle elezioni delle Camere ».

ART. 8.

1. L'articolo 89 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 89. — Gli atti del Presidente della Repubblica adottati su proposta del Primo Ministro o dei Ministri sono controfirmati dal proponente, che ne assume la responsabilità. Non sono sottoposti a controfirma la nomina e la revoca del Primo Ministro, l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento delle stesse, l'indizione dei *referendum* nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio e la promulgazione delle leggi, l'invio dei messaggi alle Camere, le nomine che sono attribuite al Presidente della Repubblica dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta del Governo ».

ART. 9.

1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 92. — Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro e dai Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina e revoca il Primo Ministro e, su proposta di questo, nomina e revoca i Ministri.

Qualora entro cinque giorni dalla revoca del Primo Ministro il Parlamento confermi la fiducia allo stesso, il Presidente della Repubblica decade e il Parlamento è sciolto. In tal caso si applica il terzo comma dell'articolo 85.

Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri ».

2. Agli articoli 93, 95, primo comma, e 96 della Costituzione, le parole: « Presidente del Consiglio dei ministri » sono sostituite dalle seguenti: « Primo Ministro ».

ART. 10.

1. All'articolo 104 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il secondo comma è sostituito dal seguente:

« Il Consiglio superiore della magistratura elegge il presidente tra i componenti designati dal Parlamento »;

b) il quinto comma è abrogato.

ART. 11.

1. La prima elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto ha luogo entro settanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Entro dieci giorni da tale data il Presidente della Camera dei deputati procede alla convocazione dei comizi elettorali.

2. Il Parlamento in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale è comunque sciolto di diritto il giorno dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Qualora sia già sciolto, la procedura elettorale è interrotta.

3. Le successive elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica sono indette dal Presidente della Repubblica entro cinque giorni dal suo giuramento e devono aver luogo entro settanta giorni.

«Bersani apra a doppio turno e semipresidenzialismo»

Corriere della Sera, 18 settembre 2012

Lettera aperta al Segretario del Pd Pierluigi Bersani da parte del gruppo di promotori dell'Agenda Monti all'interno del partito. Obiettivo: chiedere una riforma del governo in senso semipresidenziale, con doppio turno per l'elezione del Parlamento e un nuovo Senato con funzione di Camera delle Autonomie.

Caro Segretario, la ormai evidente paralisi del negoziato in corso da molti mesi sulla auspicata riforma della legge elettorale ripropone lo scenario inaccettabile di un Parlamento inconcludente e incapace di produrre una qualsiasi concreta iniziativa riformatrice. Se per un verso in questi mesi ha sorretto il Governo e, pur fra incertezze e difficoltà, ha prodotto riforme e prospettato soluzioni che hanno aiutato l'Italia a non perdere il suo ruolo di grande Paese fondatore dell'Unione Europea, per l'altro il Parlamento, pur svolgendo l'essenziale e decisivo compito di sostegno all'azione dell'esecutivo, non ha colto finora nessuno degli obiettivi di riforma istituzionale ed elettorale che si era autonomamente assegnato all'atto di nascita del governo Monti. Ora, a pochissimo dalla conclusione della legislatura, siamo giunti a un bivio: è meglio rassegnarsi all'impotenza riformatrice dell'attuale Parlamento e affidare l'elezione del nuovo Parlamento alla vecchia legge elettorale, o promuovere un ulteriore tentativo per produrre il cambiamento che tutti a parole considerano necessario? Si può propendere per la seconda soluzione a condizione che si tenga realisticamente conto delle posizioni in campo e di quanto si è prodotto finora nel voto di prima lettura, al Senato, sulla riforma istituzionale. È all'esame della Camera la riforma della Costituzione, approvata dal Senato, che introduce l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e prevede, con soluzioni incerte e contraddittorie, un nuovo senato "federale". Come è noto al Senato si è prodotta una profonda divisione nel voto degli emendamenti e del testo finale, tanto da far ritenere molto difficile una definitiva approvazione della riforma, considerati i diversi rapporti di forza fra i gruppi alla Camera e le differenti posizioni espresse. È dunque pressoché certo il definitivo blocco del processo riformatore: nessun riduzione del numero dei parlamentari (contenuta nel testo approvato dal Senato); nessuna riforma del bicameralismo perfetto; nessuna nuova legge elettorale, che consenta ai cittadini di scegliere al contempo rappresentanti e governo. Giunti a questo punto, non sarebbe forse necessario un profondo mutamento delle posizioni assunte fino ad oggi? Nella lettura del testo Senato alla Camera, si potrebbero introdurre le modifiche sufficienti a renderlo coerente e razionale: una seria riforma della forma di governo in senso semipresidenziale, che preveda il doppio turno per l'elezione del Parlamento, accanto ad un nuovo Senato, che superi l'attuale bicameralismo perfetto e svolga prevalentemente la funzione di Camera delle Autonomie.

La legislatura formalmente ha davanti ancora tempo sufficiente per svolgere questo compito. Servirebbe ciò che finora è mancato: uno sforzo convinto delle forze politiche, a partire da quelle che sostengono il governo Monti. Riprendiamo il dibattito alla Camera sul testo di riforma istituzionale e portiamo da subito al Senato la riforma elettorale a doppio turno. Noi chiediamo al nostro partito, al PD, di farsi protagonista di un'iniziativa in questo senso.

I promotori della iniziativa del 20 luglio «Il Pd e l'Agenda Monti»

Marilena Adamo, Antonello Cabras, Stefano Ceccanti, Marco Follini, Paolo Gentiloni, Paolo Giaretta, Pietro Ichino, Claudia Mancina, Alessandro Maran, Enrico Morando, Magda Negri, Vinicio Peluffo, Umberto Ranieri, Giorgio Tonini, Salvatore Vassallo.

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	6
SEDE REFERENTE:	
Adeguamento alla media europea degli stipendi, emolumenti, indennità degli eletti negli organi di rappresentanza nazionale e locale. C. 5105 d'iniziativa popolare e C. 5377 Sbrollini (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	6
Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di Governo. C. 16 cost. Zeller, C. 441 cost. Amici, C. 650 cost. D'Antona, C. 978 cost. Bocchino, C. 2168 cost. Baccini, C. 2473 cost. Casini, C. 2816 cost. Jannone, C. 2902 cost. Versace, C. 3068 cost. Luciano Dussin, C. 3573 cost. Calero Ciman, C. 3738 cost. Mario Pepe (PdL), C. 4051 cost. Calderisi, C. 4282 cost. Sardelli, C. 4315 cost. Mantini, C. 4490 cost. Antonio Pepe, C. 4514 cost. Donadi, C. 4691 cost. Della Vedova, C. 4847 cost. Calderisi, C. 4915 cost. Vassallo, C. 5053 cost. Bossi, C. 5120 cost. La Loggia, C. 5337 cost. Maran e C. 5386 cost., approvato dal Senato (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	6
Disposizioni in materia di conflitti di interessi. C. 442 Bressa, C. 1915 Di Pietro, C. 2664 Colombo, C. 2668 Veltroni e C. 4874 Cambursano (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	13
AVVERTENZA	13

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 18 settembre 2012.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12.40 alle 12.45.

SEDE REFERENTE

Martedì 18 settembre 2012. — *Presidenza del presidente Donato BRUNO*

La seduta comincia alle 12.45.

Adeguamento alla media europea degli stipendi, emolumenti, indennità degli eletti negli organi di rappresentanza nazionale e locale. C. 5105 d'iniziativa popolare e C. 5377 Sbrollini. (*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 settembre 2012.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di Governo.

C. 16 cost. Zeller, C. 441 cost. Amici, C. 650 cost. D'Antona, C. 978 cost. Bocchino, C. 2168 cost. Baccini, C. 2473 cost. Casini, C. 2816 cost. Jannone, C. 2902 cost. Versace, C. 3068 cost. Luciano Dussin, C. 3573 cost. Calero Ciman, C. 3738 cost. Mario Pepe (PdL), C. 4051 cost. Calderisi, C. 4282 cost. Sardelli, C. 4315 cost. Mantini, C. 4490 cost. Antonio Pepe, C. 4514 cost. Donadi, C. 4691 cost. Della Vedova, C. 4847 cost. Calderisi, C. 4915 cost. Vas-

sallo, C. 5053 cost. Bossi, C. 5120 cost. La Loggia, C. 5337 cost. Maran e C. 5386 cost., approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 settembre 2012.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Alessandro MARAN (PD) rileva come la crisi istituzionale – con la crisi fiscale e la crisi morale – costituisca il terzo pezzo che va ad ingrossare la « grande slavina » descritta da Luciano Cafagna nel celebre saggio ristampato nel ventennale di Tangentopoli. La crisi istituzionale è l'incapacità dei partiti di rimediare al peccato originale dei padri costituenti, l'insoddisfacente assetto costituzionale della forma di governo, quella partitocrazia assembleare che è all'origine della coabitazione generale e dello smembramento della sovranità, e dunque della cedevolezza dei governi di fronte a domande sociali che in altri paesi venivano controllate e indirizzate in modo più efficace.

La ormai definitiva paralisi del negoziato in corso da molti mesi sull'auspicata riforma della legge elettorale ripropone, a suo avviso, lo scenario inaccettabile di un Parlamento inconcludente e incapace di produrre una qualsiasi concreta riforma. Si profila il definitivo blocco del processo riformatore: nessuna riduzione del numero dei parlamentari (contenuta nel testo approvato dal Senato); nessuna riforma del bicameralismo perfetto; nessuna nuova legge elettorale, che consenta ai cittadini di scegliere al contempo rappresentanti e Governo.

Rileva come ora, in prossimità della conclusione della legislatura, si sia giunti ad un bivio: è meglio rassegnarsi all'impotenza riformatrice dell'attuale Parla-

mento e affidare l'elezione del nuovo Parlamento alla vecchia legge elettorale, o promuovere un ulteriore tentativo per produrre il cambiamento che tutti a parole considerano necessario?

Fa presente che si può propendere per la seconda soluzione a condizione che si tenga realisticamente conto delle posizioni in campo e di quanto si è prodotto finora nel voto di prima lettura, al Senato, sulla riforma istituzionale. Rileva come la I Commissione sta esaminando la riforma della Costituzione, approvata dal Senato, che introduce l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e prevede, con soluzioni incerte e contraddittorie, un nuovo Senato « federale ». Come è noto, al Senato si è prodotta una profonda divisione nel voto degli emendamenti e del testo finale, tanto da far ritenere molto difficile una definitiva approvazione della riforma, considerati i diversi rapporti di forza fra i gruppi alla Camera e le differenti posizioni espresse.

In questo drammatico contesto di totale paralisi, ritiene sia necessario un profondo mutamento delle posizioni assunte fino ad oggi, così da consentire una lettura alla Camera del testo approvato dal Senato in grado di introdurre le modifiche sufficienti a renderlo coerente e razionale: una seria riforma della forma di governo in senso semipresidenziale, che preveda il doppio turno per l'elezione del Parlamento, accanto ad un nuovo Senato, che superi l'attuale bicameralismo perfetto e svolga prevalentemente la funzione di Camera delle Autonomie. La legislatura formalmente ha davanti ancora tempo sufficiente per svolgere questo compito. Servirebbe ciò che finora è mancato: uno sforzo convinto delle forze politiche, a partire da quelle che sostengono il governo Monti.

Rileva come la Repubblica italiana sia già cambiata, spesso in modo involontario e imprevisto (al punto che Ilvo Diamanti l'ha definita argutamente una « Repubblica preterintenzionale ») e oggi risulta incompiuta, a metà. Il nodo irrisolto non riguarda tanto, a suo avviso, la legge elettorale quanto la forma di governo,

cioè la qualità della forma di Stato. È da tempo che la *premiership* è diventata la vera e fondamentale posta in gioco. Al punto che si è fatto dell'investitura popolare diretta il perno attorno al quale ruota il sistema, senza, peraltro, introdurre alcun serio contrappeso. Sono passati diciannove anni da quando i cittadini hanno risposto inequivocabilmente alla domanda alla base del *referendum* del 1993, in base alla quale si chiedeva se sono i partiti o i cittadini a scegliere il governo, e se questo risponde ai partiti o ai cittadini. È dal 1993 che ci si è abituati ad eleggere direttamente sindaci, presidenti di provincia e (poi) di regione.

Nel frattempo, nella considerazione degli italiani, i partiti e il Parlamento hanno toccato il punto più basso. E si potrebbe continuare: nel 2001, i nomi di Rutelli e Berlusconi erano indicati sulla scheda elettorale; con le primarie si scelgono ormai d'abitudine i candidati per le cariche monocratiche e con le primarie sono stati scelti il segretario nazionale e i segretari regionali del Partito democratico, facendo «volare» le decisioni individuali di moltissimi cittadini là dove non erano mai arrivate, nella scelta dei massimi dirigenti. Senza contare che il quadro che emerge dalle trasformazioni degli ultimi vent'anni assegna ai vertici dell'Esecutivo italiano il predominio e la regia della produzione legislativa, autosufficienza ed espansione organizzativa e il crocevia dei rapporti con gli enti locali e la comunità internazionale.

Evidenza, insomma, come la politica presidenziale sia diventata ormai parte integrante della nostra scena nazionale. Anche se ancora non si è trasformata in un nuovo equilibrio istituzionale. Sbaglierà, ma non crede che il parlamentarismo limitato, il sistema tedesco (magari «alle vongole») o la riduzione dei parlamentari possano bastare: *too late, too little*, direbbero gli americani. Anche perché, come ha spiegato Giovanni Sartori, «la costruzione di un sistema di *premiership* sfugge largamente alla presa dell'ingegneria costituzionale. Le varianti britannica o tedesca di parlamentarismo

limitato (di semi-parlamentarismo) funzionano come funzionano soltanto per la presenza di condizioni favorevoli». E come abbiamo visto «un passaggio «incrementale», a piccoli passi, dal parlamentarismo puro al parlamentarismo con *premiership* rischia di inciampare ad ogni passo». Non per caso, Sartori ritiene che «in questi casi la strategia preferibile non è quella del gradualismo, ma piuttosto una terapia d'urto. Insomma, le probabilità di riuscita sono minori nella direzione del semi-parlamentarismo, e maggiori se si salta al semi-presidenzialismo».

Fa presente come il guaio è che oggi in molti prendono atto che non è possibile praticare la vecchia forma della partecipazione alla politica, ma continuano a ritenere che quella forma della partecipazione alla politica e quel sistema politico siano i migliori. E dunque cercano di avvicinarsi a quel modello e di salvare più elementi possibile di quella esperienza. Ma questo atteggiamento nasce, a suo avviso, da una visione statica e conservatrice.

Evidenza come il vecchio sistema dei partiti non torna più, neppure ripristinando proporzionale e preferenze. La «metamorfosi» è già avvenuta. Nel vecchio sistema ci si faceva cittadini nel partito e del partito, perché non si riusciva ad esserlo interamente nello Stato e dello Stato. Adesso che l'identificazione e l'appartenenza (all'ideologia, all'utopia, alla morale del partito) non ci sono più, l'unica strada praticabile è quella di esaltare la possibilità della scelta, la responsabilità della scelta, l'esercizio della cittadinanza nello Stato. Non si tratta di una questione tecnico-istituzionale, ma di una questione etico-politica. Caduti gli stimoli del passato, bisogna chiedersi come si riattiva la partecipazione alla politica. Si chiede: non è per questo che il suo partito ha scelto le primarie? Il rispetto della competenza decisionale degli individui non è forse l'unica risposta possibile a una crisi di fiducia ormai incontenibile?

Forse si dovrebbe guardare di più alle tendenze di fondo della società, comuni a tutti i paesi avanzati: dalla struttura economica all'eguaglianza di genere, dalla natura della famiglia all'individualizzazione dei valori. In tutte le società industriali avanzate, le condizioni di prosperità economica raggiunte hanno modificato i nostri valori. Ora, rispetto alle generazioni del periodo postbellico, l'auto-espressione, la qualità della vita, la scelta individuale sono diventate centrali. E questa nuova visione del mondo si accompagna a una de-enfatizzazione di tutte le forme di autorità. Insomma, invece di essere diretti dalle élite, tutti s'impegnano in attività dirette a sfidare le élite.

Quello che è avvenuto in questo ventennio non è una parentesi antistorica, un'invasione degli Hyksos. E non c'è modo, a suo avviso, di ripristinare il vecchio sistema con un intervento di restauro. Oggi la classe politica (tutta) e la politica come attività, sono completamente delegittimate agli occhi dei cittadini. La gente ha perso la fiducia nei partiti e il sentimento prevalente è che i politici sono inutili, non fanno il loro mestiere e pensano solo ad arricchirsi.

Rileva come l'erosione della fiducia dei cittadini nei loro dirigenti e nelle istituzioni politiche sia diventata uno dei fenomeni più studiati dalla scienza politica negli ultimi vent'anni. Pierre Rosanvallon ha scritto «*La politique à l'âge de la défiance*»; e in un libro pubblicato non molto tempo fa da Polity Press con un titolo emblematico, «*Why We Hate Politics*», Colin Hay ha esaminato le ragioni della disaffezione per la politica e del disimpegno nelle società occidentali.

Sottolinea quindi come bisognerà far-sene una ragione: oggi nessuno partecipa più alla politica come in passato. Per questo occorre passare definitivamente da una concezione e da una pratica politica fondate su una dichiarazione e una scelta di appartenenza a quelle fondate sulla responsabilità della scelta per il governo del paese. Specie se si considera che il nostro paese deve fare i conti non solo

con il malessere che, dovunque in Occidente, circonda l'attività politica, ma anche con una dirompente sfiducia nello Stato. Una costante nella storia d'Italia che la mancata modernizzazione del paese ha aggravato al punto che oggi è in discussione la stessa unità nazionale.

Il punto (di nuovo, la questione etico-politica) è, a suo avviso, che oggi solo la *leadership* può essere una risposta alla crisi di legittimazione. Ogni ipotesi di riforma istituzionale che evochi il «presidenzialismo» in qualunque forma, è motivo di sospetto prima ancora che di ragionata opposizione. Ma quello che sta accadendo da mesi è la prova evidente della necessità di dotare il nostro sistema politico di competenze di governo che abbiano la legittimità e la forza di aggregare decidendo, soprattutto di fronte alla crescente dispersione delle rappresentanze degli interessi.

Ma, allora, visto che bisogna ricostruire il sistema dei *checks and balances* tra poteri e istituzioni dello Stato, si chiede perché non è il centrosinistra ad avanzare e precisare il tema del (semi)presidenzialismo (non è forse una «strada europea»?) come complemento necessario dell'Italia «federale».

Ritiene sia tempo di riconoscere la necessità di uno Stato più leggero (il che significa ridurre le occasioni di intermediazione della politica nel funzionamento della società e dell'economia) e di istituzioni più forti.

Ricorda come Enrico Berlinguer, nella celebre intervista concessa a Eugenio Scalfari nel luglio del 1981, espresse con parole appassionate la sua condanna del sistema dei partiti e della loro degenerazione. Ma denunciando la «questione morale» come la questione più importante del paese, senza avanzare contemporaneamente proposte ed ipotesi per la riforma delle istituzioni che, per dirla con uno slogan, «restituissero lo scettro» ai cittadini, Enrico Berlinguer condannò se stesso e il suo partito ad una pura azione di denuncia e testimonianza, altissima certo ma sterile.

Oggi come allora quel che occorre è un'ipotesi di riforma delle istituzioni in grado di scongiurare davvero il rischio di un decadimento della democrazia.

Indice

- VII Introduzione
- XIV Proposta di legge costituzionale Maran ed altri:
«Modifiche alla parte seconda della Costituzione
per assicurare il pieno sviluppo della vita
democratica e la governabilità del Paese»
(A.C 5337), presentata il 3 luglio 2012.
- XXV «Bersani apra a doppio turno e
semipresidenzialismo», *Corriere della Sera*,
18 settembre 2012
- XXVII Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e
delle Commissioni Parlamentari del 18 settembre
2012, Commissione Affari costituzionali, della
Presidenza del Consiglio e Interni, pagg. 7-13

Alessandro Maran

È nato a Grado (Go) il 15 aprile 1960.
È stato Vicepresidente dei deputati del
Partito democratico.
È Senatore di Scelta Civica per l'Italia.

