

PARLAMENTO E PARTITI: IL CASO ITALIANO

Carmela DE CARO

SOMMARIO: I. *La funzione di integrazione.* II. *Il Parlamento per la decisione.* III. 1992-1994: *il Parlamento della transizione.* IV. *Conclusione: verso quali Parlamento maggioritario?*

L'Italia è, in queste settimane al centro dell'attenzione della famiglia europea: le elezioni del 27 e 28 marzo scorso hanno determinato una svolta nel sistema politico istituzionale nato con la Costituzione del 1948. Dopo un lungo periodo di immutabilità del quadro politico la XI legislatura, la più breve della storia repubblicana, dal 1992 al 1994 ha introdotto cambiamenti profondi sostanzialmente "rivoluzionari".

Certo si è trattato di una "*sweet revolution*", come l'ha definita il "cittadino" Ciampi, presidente del consiglio dal 29 aprile 1993 al 16 aprile 1994, senza traumi evidenti e senza lacerazioni vistose, che tuttavia ha aperto una fase di transizione costituzionale: ogni aspetto delle dinamiche interne alla costituzione materiale della prima repubblica, da quello politico-istituzionale a quello economico-sociale, a quello amministrativo è stato coinvolto dal cambiamento.

Alcuni elementi di questa transizione sono stati definiti con le nuove regole elettorali maggioritarie e con il crollo del sistema dei partiti, che avevano governato per cinquanta anni, travolti dalle inchieste giudiziarie sui fenomeni di corruzione, di finanziamento illecito, di abuso di funzioni e di risorse pubbliche. Altri, quelli relativi al sistema dei partiti e al ruolo del Parlamento, del governo, del presidente della repubblica rappresentano le incognite dei cambiamenti avviati.

Incognite che, al di là dello specifico italiano, interessano più in generale il futuro della democrazia rappresentativa. Il repentino cambiamento che si è prodotto in Italia può essere interpretato come il normale avvio di una democrazia maggioritaria e come un fisiologico avvicendamento di partiti politici, favorito dalla riforma elettorale. Ma la modalità di tale cambiamento per la rapidità della nascita di nuovi

partiti e l'affermazione di una leadership politica di un imprenditore, proprietario di reti televisive, estraneo alla politica fino a pochi mesi orsono, può anche rendere concrete le nuove frontiere con cui la democrazia rappresentativa e la sovranità popolare dovranno misurarsi: le nuove forme di democrazia plebiscitaria, la videocrazia, la sovranità elettronica.

L'Italia rappresenta così un interessante laboratorio istituzionale per la riflessione del diritto comparato sul tema del "Parlamento nell'epoca contemporanea", oggetto del convegno internazionale organizzato dalla Università di Città del Messico.

Un'occasione importante per affrontare i problemi e le sfide che i parlamenti del vecchio e del nuovo continente hanno oggi di fronte: al di là delle differenze delle forme di governo vi sono, infatti, terreni comuni di incontro per la verifica del ruolo e delle prospettive di una istituzione così "cosmopolitica" come quella parlamentare, alle soglie del XX secolo.

I problemi da affrontare sono gli stessi: problemi derivanti dalla internazionalizzazione dei processi di decisione e dalla complessità della società contemporanea in cui i tradizionali meccanismi della rappresentanza parlamentare nazionale subiscono la concorrenza della rappresentanza degli interessi, della organizzazione della comunicazione mediale e ultramediale.

E ancora la democrazia politica che tradizionalmente si è misurata con la democrazia economica, deve oggi misurarsi con la democrazia ecologica, con i nuovi diritti di cittadinanza, con la dimensione sovranazionale e internazionale e la nostalgia delle identità locali.

I casi nazionali diventano così tessere del complesso mosaico delle risposte parlamentari alle questioni classiche del costituzionalismo e alla loro lettura nel mondo di oggi e di domani: la rappresentanza, il rapporto con il governo, la funzione legislativa, il controllo e la garanzia, E più in generale sul ruolo che il Parlamento ha svolto e potrà svolgere nel sistema istituzionale.

I. LA FUNZIONE DI INTEGRAZIONE

Nella storia costituzionale italiana, dal 1948 al 1992, il Parlamento ha svolto la funzione centrale di garantire il processo di consolidamento democratico: nel clima della guerra fredda degli anni '50 la convenzione dell'impossibilità che il partito comunista, il maggior partito di opposizione, potesse diventare partito di governo, aveva costretto l'Italia ad una condizione di democrazia bloccata, senza possibilità di alternanze.

Il Parlamento diventa così formalmente il luogo di registrazione di una contrapposizione ideologica di sistema fra una maggioranza e una opposizione condannate alla fissità dei loro ruoli. In realtà, nelle assemblee, e ancor più nelle commissioni parlamentari, si avvia un processo di incontro e di integrazione fra maggioranza e opposizione: i dati sulla produzione legislativa dimostrano la partecipazione delle opposizioni e l'avvio di un sistema consociativo e di codecisione che progressivamente supera gli steccati della contrapposizione ideologica.

Infatti, la condizione di parità fra governo e Parlamento per quel che riguarda l'iniziativa legislativa (compresa quella di spesa), sancita nella Costituzione, e la mancanza di uno statuto maggioritario del governo nei regolamenti parlamentari fa sì che mentre l'iniziativa legislativa dei singoli parlamentari ha prevalentemente effetti di annuncio, il potere di emendamento — traduzione dell'iniziativa nel corso del procedimento legislativo — dei disegni di legge governativi è altissimo.

Due esempi sono illuminanti.

Lo strumento del decreto legge che, secondo la Costituzione, il governo può emanare in casi straordinari di necessità ed urgenza, con immediata entrata in vigore, deve essere convertito in legge dal Parlamento entro sessanta giorni. La legge di conversione è atto di controllo del Parlamento sul governo e teoricamente dovrebbe ratificare o annullare l'attività legislativa del governo. Nella prassi di questi ultimi 20 anni, invece il decreto legge è diventato ordinario strumento di intervento del governo e il Parlamento ha costantemente emendato e ampliato i contenuti del decreto legge durante il procedimento di conversione.

La realtà emendativa è stata tale da imporre, prima come iniziativa sperimentale del Ministero di Grazia e Giustizia (nel 1981) poi come obbligo (con la L. 11 dicembre 1984, n. 839), la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei testi "coordinati" dei decreti legge convertiti in legge con le modifiche approvate dal Parlamento a garanzia della conoscibilità e comprensibilità delle fonti normative.

Il potere parlamentare d'emendamento ha caratterizzato anche il procedimento annuale di bilancio. Nella riforma del 1978 di tale procedimento è stata prevista la legge finanziaria a garanzia di un raccordo tra programmazione di bilancio, legislazione finanziaria sostanziale e legge di bilancio. La mancanza di una programmazione di bilancio, l'incapacità di introdurre con interventi normativi organici i meccanismi istituzionali di governo dei grandi flussi della finanza pubblica (previdenza, sanità, finanza locale) e la pratica di una legislazione microsettoriale di spesa non vincolata ad una corretta quantificazione degli oneri, ha

trasformato l'approvazione della legge finanziaria nell'occasione annuale di disciplina, di interessi settoriali i più vari. Si è andato così costruendo un tipo di Stato sociale e assistenziale con una forte presenza anche diretta dello Stato nell'economia e con un aumento incontrollato della spesa pubblica.

L'intervento parlamentare di disciplina degli interessi sociali e di categorie supera il rapporto fiduciario: alla rigida contrapposizione fra maggioranza di governo e opposizione si sostituisce una realtà più fluida che deriva dal sistema di pluripartitismo esasperato effetto del sistema elettorale proporzionale. La segmentazione interna fra maggioranza e opposizione, con maggioranza e opposizioni al loro interno diversificati e concorrenziali, comporta la partecipazione alla decisione parlamentare di tutti i gruppi, in partenza fortemente differenziati nelle loro posizioni, ma in assenza di regole maggioritarie, spinti alla ricerca del compromesso. La decisione si forma quindi in Parlamento in quanto il Parlamento è l'unico luogo in cui si compone la mediazione o si realizza il "compromesso creativo fra gli interessi in conflitto" (*Crick*)

Il rilancio di questa scoperta della centralità del Parlamento viene sancito dalle riforme dei regolamenti del '71 che sostituiscono i regolamenti del 1900-1922, trasmigrati nelle assemblee del 1948: il sistema politico-sociale richiede per il suo sviluppo la modernizzazione delle istituzioni in tre direzioni: l'accelerazione, la razionalizzazione, la trasparenza.

Le risposte regolamentari del '71 riguardano in primo luogo l'avvio della costruzione regolamentare del rapporto governo parlamento. Le camere dei notabili di impianto ottocentesco si trasformano in camere organizzate dai gruppi e per i gruppi; l'esercizio di tutti i poteri determinanti per la vita delle assemblee passa attraverso i Presidenti di gruppo: dalla costituzione degli organi interni alle camere alla programmazione parlamentare ad ogni iniziativa procedurale.

In secondo luogo i regolamenti del '71 scoprono e a volte inventano il parlamento come luogo di indirizzo, di ispezione, di attività conoscitiva: le risoluzioni, le commissioni di vigilanza e di indirizzo, il controllo sulle nomine governative, le audizioni dei ministri, dei dirigenti amministrativi, dei presidenti degli enti pubblici, la richiesta d'informazione, notizie, documenti ai ministri, l'esame di relazioni, le indagini conoscitive sono i nuovi strumenti che si affiancano ai tradizionali mezzi delle interrogazioni, delle interpellanze e delle mozioni.

La scelta di campo per questa attività di indirizzo, controllo e informazione supera il tradizionale dualismo Parlamento-governo e tende ad una centralità istituzionale delle assemblee che garantisce il raccordo

con il sistema delle autonomie sociali e territoriali da un lato, e con la realtà dell'Europa comunitaria e delle organizzazioni internazionali, dall'altro.

Con gli anni 70 il Parlamento conclude la sua funzione di integrazione. L'esperienza di solidarietà nazionale (1976-79) include il partito comunista nella maggioranza parlamentare di governo: il partito comunista non ha suoi rappresentanti fra i ministri ma "cogoverna" dal Parlamento. Segno della nuova legittimazione è la elezione alla presidenza della Camera dei Deputati di esponenti comunisti: dal 1976 al 1979 Pietro Ingrao, dal 1979 al 1992 Nilde Iotti, dal 1992 al 1994 Giorgio Napolitano. Sono i presidenti che garantiscono lo sviluppo della nuova funzione del Parlamento negli anni '80: il "Parlamento per la decisione" come espressivamente lo definisce Andrea Manzella.

II. IL PARLAMENTO PER LA DECISIONE

Alla rivoluzione regolamentare del 1971 ha fatto seguito, negli anni '80, un processo di riforma permanente, secondo tappe successive, del regolamento della Camera dei Deputati e un'ampia riforma del regolamento del Senato nel 1988. Si cercano risposte istituzionali alla crisi politica e sociale che si è andata sempre più sviluppando. In questa prospettiva si opera una incisiva trasformazione in senso maggioritario delle procedure di decisione del Parlamento ad opera di maggioranze parlamentari "regolamentari" ben più ampie della maggioranza assoluta richiesta dalla Costituzione per le modifiche del regolamento. Queste maggioranze hanno sempre, incluso accanto ai gruppi della maggioranza di governo il Partito comunista, poi Partito democratico della sinistra. L'unica eccezione a questo continuismo della maggioranza regolamentare ha riguardato, nel 1988, l'abolizione del voto segreto, tradizionale modo di votazione alla Camera dei Deputati e ora consentito soltanto per le questioni "di coscienza": la resistenza contro il voto palese riguarda la concezione di base del ruolo del parlamentare e la sua libertà nei confronti del partito di appartenenza, principi che, tuttavia, nella prassi delle correnti di partito del sistema politico italiano avevano consentito continue imboscate per il Governo.

La filosofia delle riforme regolamentari degli anni '80 è comune: innanzi tutto sono stati garantiti i tempi della decisione parlamentare, eliminando la possibilità di ostruzionismi che per la loro frequenza avevano alimentato l'immagine di un Parlamento parolaio e di un governo debole e incapace. Il governo, più forte in Parlamento, è anche più responsabile delle complesse decisioni che lo Stato contemporaneo

richiede; ai diritti del governo e dei gruppi di maggioranza si contrappongono i diritti delle opposizioni a cui sono attribuiti poteri particolari di controllo.

Un esempio di questa maturazione maggioritaria si trova nella riforma del 1990 del regolamento della camera sulla programmazione dei lavori: al governo viene riconosciuto il ruolo di protagonista nella programmazione, in quanto titolare dell'indirizzo politico che ha il diritto/dovere di attuare; viene definitivamente sancito il trasferimento della decisione sugli strumenti della programmazione (programma, calendario, ordine del giorno) dal dominio dell'assemblea alla conferenza dei capigruppo e, nel caso di mancata unanimità della conferenza, è il presidente d'assemblea che predispone la programmazione tenendo conto delle indicazioni di governo e inserendo le proposte dei gruppi di maggioranza e di minoranza in rapporto alla consistenza dei gruppi; viene prevista la organizzazione della discussione in modo da garantire i tempi certi per la decisione. Come contrappeso dei poteri del Governo e dei diritti della maggioranza si comincia a definire lo statuto dell'opposizione: nel regolamento del Senato del 1988 sono introdotte procedure garantite di decisione e tempi abbreviati di risposta per le proposte di inchiesta parlamentare presentate da un decimo dei componenti e per le interpellanze mensili presentate da un presidente di gruppo o da un decimo dei componenti del Senato.

Sono inoltre entrate nei regolamenti parlamentari novità procedurali che garantiscono l'intreccio fra legislazione, controllo e indirizzo, è il caso del ciclo annuale di bilancio che si conclude con la sessione di bilancio per l'esame della pluralità di strumenti per la decisione e il controllo della finanza pubblica; è il caso delle procedure specializzate per l'esame della legge comunitaria annuale, la via attraverso cui viene recepita la normativa della comunità europea e viene resa possibile la partecipazione alla fase ascendente di elaborazione del processo decisionale europeo.

La camere sono così diventate una sorta di laboratorio istituzionale in cui definire nuove regole procedurali a garanzia della funzionalità del Parlamento come luogo della politica, per consentire, in quel luogo, lo sviluppo della politica, legittimando anche le opposizioni extra istituzionali. E' stata raccolta una sfida difficile: le camere italiane hanno dovuto recuperare infatti il contesto atipico di una democrazia bloccata nei suoi primi quaranta anni e sviluppare le regole di garanzia dei diritti della maggioranza e dell'opposizione.

Ma le norme regolamentari non sono sufficienti a superare la crisi che negli anni '80 investe il sistema politico italiano, incapace a trovare

risposte che, sul piano istituzionale, superino le sfide imposte dall'evoluzione della società e dal mutamento del quadro internazionale. Il Parlamento è coinvolto nella crisi dei partiti e, secondo i commentatori più critici, sembra crollare con il sistema dei partiti: non è esistito come istituzione autonoma dai partiti, e non si è legittimato, in questa ultima fase storica, come "istituzione di integrazione civile", nè ha prodotto grandi scelte di interesse generale, incapace di approvare quelle riforme necessarie che i partiti non erano pronti ad accettare. Il Parlamento, frutto di un sistema multipartitico frammentato, ha proiettato nelle istituzioni sempre maggiore frammentazione.

Un giudizio severo espresso da parte di alcuni costituzionalisti e dei politologi italiani che va rifiutato attraverso l'esame dell'attività parlamentare dell'ultima legislatura.

III. 1992-1994: IL PARLAMENTO DELLA TRANSIZIONE

Venti di guerra in questi anni hanno colpito il Parlamento italiano. Da un lato una ondata di inchieste giudiziarie contro centinaia di deputati e senatori, destinatari di avvisi di garanzia e di richieste di autorizzazioni a procedere, che svelavano le degenerazioni intervenute nella concezione e nell'esercizio della politica. Dall'altro gli esiti dei due referendum in materia elettorale e del referendum sul finanziamento pubblico dei partiti che in modo quasi plebiscitario esprimevano il dissenso popolare sul sistema dei partiti e la volontà comune di mutamento delle regole elettorali.

In questa situazione il Parlamento ha dato risposte concrete, coraggiose e "costituenti".

1. *La moralizzazione*

Alle inchieste giudiziarie il Parlamento ha dato immediate risposte: ogni settimana, una intera giornata è stata dedicata alla discussione per la verifica dell'esistenza del *fumus persecutionis* nella richiesta di autorizzazioni a procedere, a tutela della funzione parlamentare; è stato imposto il voto palese nella relativa decisione parlamentare di concessione dell'autorizzazione. La Camera dei Deputati ha così deliberato in assemblea 226 autorizzazioni, il Senato della Repubblica ha deliberato 136 autorizzazioni.

Ma il Parlamento non ha solo consentito che la giustizia facesse il suo corso; ha anche approvato, nell'ottobre del 1993, con la maggioranza di due terzi necessaria per l'immediata operatività della revisione

costituzionale, la riforma dell'art. 68 della Costituzione. L'istituto della autorizzazione a procedere è stato abolito salvo che per atti restrittivi della libertà personale e, in particolare per l'arresto; l'autorità giudiziaria può quindi procedere nei confronti dei parlamentari, senza alcun ostacolo, con le stesse modalità procedurali usate nei confronti di tutti i cittadini.

2. *La questione elettorale*

Anche la questione elettorale imposta dai referendum sia per quel che riguarda le elezioni di comuni e province, sia per le elezioni politiche ha trovato risposte in Parlamento. Il referendum ha aperto una dialettica, costituzionalmente prevista, e costretto le camere ad una decisione.

Questa decisione è intervenuta con la riforma della legge elettorale per comuni e province in tempo utile per evitare il referendum: si è trattato di una riforma che ha investito la forma di governo degli enti locali attraverso l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, la scelta da parte loro dei componenti l'organo esecutivo e la separazione di responsabilità tra Consiglio, organo della rappresentanza e sindaco, organo di governo.

La riforma elettorale politica è, invece, stata approvata dopo lo svolgimento del referendum del giugno '91 che ha abrogato il sistema delle preferenze plurime e del referendum dell'aprile 1993 che ha abrogato gli aspetti proporzionalistici della legge elettorale del Senato.

La approvazione delle leggi per l'elezione della camera e del Senato è stata laboriosa come sempre accade quando si tratta di cambiare le regole della vita, soprattutto di quella istituzionale, e gli obiettivi sono molteplici.

Sullo sfondo c'è l'atto di accusa contro la legge proporzionale che ha caratterizzato 50 anni di politica italiana e che tuttavia ha garantito storicamente l'integrazione sociale. Ma questa legge sembra aver consumato il suo tempo e sembra destinata a perpetuare la crisi del sistema per questi motivi:

La distanza fra gli elettori e gli eletti, essendo le scelte dei primi essenzialmente confinate al voto sul simbolo di partito ed essendo il successo dei secondi dovuto soprattutto alle decisioni degli apparati di partito. La responsabilità politica dei deputati nei confronti del corpo elettorale si disperde nei meandri delle mediazioni correntizie sulla presentazione delle candidature (che non a caso diviene una fase assai

drammatica dello scontro elettorale) e si tramuta in una responsabilità interna al partito, nei confronti degli apparati, in assenza di un confronto diretto fra i candidati dinanzi al corpo elettorale;

— l'accentuarsi della *conflittualità interna* fra candidati o gruppi di candidati dello stesso partito dovuta al gioco delle preferenze e che impone di combattere una battaglia sul fronte interno qualche volta più importante di quella contro gli altri partiti;

— *la stagnazione* dovuta alla attenuazione con cui vengono registrate, nel mondo politico e nella vita istituzionale vittorie e sconfitte elettorali, grazie agli ammortizzatori potenti della proporzionale (si vince e si perde poco, e sempre in termini relativi rispetto agli antagonisti; persino i "terremoti elettorali" registrati dagli imperfetti sismografi della proporzionale hanno conseguenze assai blande nei rapporti di forza fra i partiti);

— *la frammentazione del sistema* politico, perchè le regole del gioco non favoriscono le spinte aggregatrici ed anzi la soglia di accesso assai bassa nelle circoscrizioni maggiori (a Roma basta meno del 2% dei voti per raggiungere un quoziente) e la mancanza di una efficace clausola di sbarramento nel collegio unico nazionale (dove 70.000 voti raccolti nell'intero territorio nazionale valgono un seggio) inducono i partiti minori, anche se di dimensioni assai limitate, a presentarsi ciascuno con le proprie insegne. Basta una sufficiente concentrazione territoriale del proprio elettorato in una circoscrizione (per conseguire almeno un quoziente intero) ed una forza a livello nazionale di circa l'1% dei voti;

— l'instabilità governativa, perchè le scelte sulla formazione e sul programma di governo non sono affidate neanche in modo mediato ed indiretto al corpo elettorale, al quale i partiti richiedono piuttosto una "delega in bianco" per formare, con scelte che riguardano per intero la fase post-elettorale, la coalizione possibile in base ai rapporti fra le forze in campo (e alle altre condizioni del quadro politico). Non rientra nella logica della proporzionale applicata al "caso Italia" la ricerca di una maggioranza stabile e coesa attraverso il confronto elettorale ed anche fra le forze di governo le regole del gioco inducono, invece, a rimarcare gli elementi di differenziazione.

In questo contesto gli obiettivi della riforma che si impone riguardano:

— un ampio ricambio della classe politica;

— una efficace selezione delle élites in rapporto più immediato con le scelte effettuate dagli elettori;

— la possibilità di incidere sul sistema dei partiti: da un lato, sburocratizzandone le strutture e riportandoli ai compiti di determinazione della politica nazionale, come previsto dall'art. 49 costituzionale, dall'altro, bloccando la tendenza alla frantumazione;

— la formazione di *maggioranze stabili e coese*, che consentano la governabilità del sistema in coerenza con le scelte operate dagli elettori;

— lo *sblocco dei meccanismi di alternanza* nel governo della cosa pubblica che caratterizzano il corretto funzionamento delle democrazie occidentali;

— la preservazione di un certo grado di *pluralismo nella rappresentanza parlamentare* e le garanzie circa le possibilità di accesso alla rappresentanza stessa per nuovi soggetti politici.

Questi obiettivi segnano il sofferto passaggio dalla democrazia deliberante alla democrazia governante. Il sistema proporzionale ha fotografato, *al momento delle elezioni, la realtà politica del paese* per risolvere poi con accordi di coalizione post elettorali i problemi della governabilità. Il voto referendario impone invece un sistema maggioritario che orienti *il processo elettorale* attraverso una forte *spinta alle aggregazioni* e la sottovalutazione delle forze politiche che risultano in minoranza in vista della formazione (gli avversari dicono: della fabbricazione) di una *maggioranza stabile e coesa* in grado di garantire la governabilità.

Il sistema approvato dal Parlamento italiano con le nuove leggi elettorali è un sistema complesso del tutto originale rispetto a quelli delle maggiori democrazie occidentali, perchè combina il metodo maggioritario (con cui si elegge il 75% dei parlamentari) con il sistema proporzionale destinato a correggere i difetti del maggioritario sul fronte della rappresentatività: per altro la quota del 25% di rappresentanza proporzionale è vincolata dalla garanzia del raggiungimento del 4% dei voti da parte di ciascuna lista su scala nazionale.

— Per entrambe le camere il 75% dei seggi sarà attribuito in collegi uninominali ai candidati che abbiano ottenuto, in un turno di votazione unico, la maggioranza dei suffragi. 475 deputati e 232 senatori saranno pertanto eletti con il sistema maggioritario all'inglese;

— i restanti 155 deputati e 83 senatori saranno invece eletti con un sistema proporzionale che alla camera prevede: *a)* l'utilizzazione di un *secondo voto*, su una scheda distinta, con cui l'elettore sceglie *una lista* fra quelle concorrenti nella circoscrizione; *b)* il calcolo in un *collegio unico* per tutto il territorio nazionale dei seggi spettanti alle varie liste sui 155 complessivi su base proporzionale (metodo del quoziente intero e dei più alti resti), ma con una *clausola di sbarramento* che prevede

l'esclusione delle liste che non abbiano conseguito almeno il 4% dei voti su base nazionale; c) l'effettuazione dei calcoli avviene dopo aver detratto, per ciascun collegio, dai voti spettanti alle liste il numero di voti che sono serviti per eleggere gli eventuali candidati risultati eletti con il sistema maggioritario e collegati alla lista stessa. La legge fissa tale numero di voti non in quello ottenuto dal candidato eletto, ma in quello del candidato secondo classificato aumentato di una unità (così detto "*scorporo parziale*"). Nel caso di un candidato collegato a più liste, lo scorporo avviene in proporzione fra tutte le liste collegate; d) una volta stabilito il numero di seggi spettanti a ciascuna lista, una fase successiva è diretta a stabilire le circoscrizioni nelle quali alle singole liste sono attribuiti uno o più seggi (fino a concorrenza del numero complessivo cui la lista ha diritto su base nazionale) e i candidati da proclamare eletti. Di fatto, il territorio nazionale è ripartito in 26 circoscrizioni nelle quali vengono presentate *liste fisse di candidati* (l'elettore non può cioè cambiare l'ordine dei candidati) che però possono essere al massimo in numero pari ad un terzo dei candidati da eleggere nella circoscrizione (da 1 a 4 candidature, a seconda dell'ampiezza della circoscrizione). Nel caso in cui i candidati da eleggere siano in numero superiore a quelli inclusi nella lista, sono eletti i candidati che hanno corso nei collegi uninominali (e che non risultino, ovviamente, già eletti con il sistema maggioritario) secondo una graduatoria che tiene conto del numero di voti da essi conseguiti in proporzione al numero totale dei voti validi del collegio;

— per il Senato, invece: a) *il voto è unico*, insieme per il candidato nel collegio uninominale e per il raggruppamento in cui tale candidato è inserito; b) il calcolo proporzionale è effettuato con il metodo D'Hondt e si esaurisce *nell'ambito delle singole regioni*, non dando luogo tale metodo a resti; c) *lo scorporo è totale*, nel senso che dal totale dei voti dei diversi raggruppamenti si detraggono tutti i voti con cui, nei collegi uninominali, sono stati eventualmente eletti candidati aderenti al raggruppamento; d) la graduatoria dei candidati di ciascun raggruppamento da proclamare eletti con il sistema proporzionale è effettuata sulla base dei voti ottenuti da ciascuno nei singoli collegi, rapportato al totale dei voti validi del collegio stesso.

3. *Lo stop alla partitocrazia*

L'ulteriore risposta parlamentare è quella al referendum per l'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti dell'aprile 1994; la volontà popolare è chiara. Si vuole la riforma dei partiti, si rifiuta un sistema

che parifica il partito ad un organo pubblico e che attinge risorse dai capitoli del bilancio statale.

In attuazione della volontà referendaria la legge per la propaganda elettorale, approvata alla fine del 1993 disciplina le fonti di finanziamento della campagna elettorale da parte di partiti e candidati, stabilendo i limiti delle spese e dei contributi versati da persone fisiche o giuridiche. Il Parlamento impone la moralizzazione del costo della politica introducendo speciali procedure di controllo e severe sanzioni che, nei casi più gravi, comportano la decadenza del mandato parlamentare.

Il contributo statale al finanziamento dei partiti riguarda soltanto le spese elettorali (per quest'ultime elezioni si è trattato di un contributo pari a 91 mld) e non la vita ordinaria e l'organizzazione dei partiti.

Ma il Parlamento della transizione non si è limitato, alle richieste referendarie dei partiti diversi, trasformati dalle nuove regole elettorali e impoveriti per la mancanza del finanziamento pubblico. Ha consentito l'attuazione del programma prima del governo Amato e poi, in modo ancora più incisivo, del governo Ciampi che ha costretto i partiti a fare un passo indietro nella pratica di occupazione del potere.

La trasformazione dal modello di entre pubblico al modello della società per azione prima degli enti creditizi e, poi, l'avvio delle privatizzazioni di tutto il complesso delle partecipazioni statali hanno ridotto l'area delle nomine governative che i partiti dividevano, al loro interno, senza alcuna considerazione dei criteri di competenza e di professionalità.

Sono, inoltre, state istituite autorità di garanzia indipendenti nei settori più delicati, dal garante per la radiodiffusione e l'editoria, alla autorità per la tutela della concorrenza, alla commissione di garanzia per lo sciopero nei pubblici servizi, alla autorità di vigilanza sugli appalti e le opere pubbliche: queste autorità, nominate dai presidenti delle camere si caratterizzano per la loro indipendenza dalla pubblica amministrazione e dai partiti e per la loro particolare qualificazione tecnica.

Sono i nuovi soggetti del controllo dei sistemi complessi che riportano in Parlamento il controllo politico di queste realtà. L'istituzione dei garanti tende ad assicurare la continuità dell'azione di vigilanza del Parlamento sull'attuazione della legge che disciplina il settore e sulla idoneità delle stesse norme approvate. A questo fine le relazioni e comunicazioni periodiche presentate in Parlamento consentono possibilità conoscitive e di controllo su aree che per la complessità tecnica e l'accelerato sviluppo devono essere governate da personalità di riconosciuta competenza. Il pericolo che una tecnocrazia di esperti si sostituisca

ai rappresentanti del popolo è evitato per il collegamento funzionale della loro attività al Parlamento, mentre il pericolo di nomine "di parte", quali deriverebbero da designazioni governative o da votazioni delle assemblee parlamentari è superato dalla scelta riservata all'intesa fra i presidenti di assemblea, organi che nella storia parlamentare hanno assunto un ruolo tradizionale di garanzia.

IV. CONCLUSIONE: VERSO QUALE PARLAMENTO MAGGIORITARIO?

Con i risultati elettorali del 27-28 marzo scorso gli obiettivi della riforma elettorale sembrano raggiunti.

Il sistema dei partiti si è profondamente trasformato con la costituzione di schieramenti elettorali alternativi e la proposta agli elettori di coalizione di governo.

Il numero dei partiti si è ridotto anche se non drasticamente per effetto della quota proporzionale che ha garantito la rappresentanza dei partiti minori. Alla camera i gruppi costituiti di diritto sono otto, e non sono stati autorizzati gruppi composti da un numero di deputati minore della soglia minima di venti il numero dei gruppi risulta quasi dimezzato rispetto ai quattordici gruppi della precedente legislatura. Al Senato, invece, i gruppi continuano ad essere dieci.

Il ricambio all'interno dei partiti è stato molto alto: più del 70% dei parlamentari sono eletti per la prima volta e molti di essi non sono professionisti della politica ma provengono direttamente dalla società civile.

Chiusa questa prima fase della transizione, il Parlamento maggioritario ha un ulteriore compito: quello di definire le regole da sottoscrivere e i limiti da rispettare in un sistema maggioritario.

La riforma elettorale deve essere integrata da modifiche costituzionali dei rapporti fra Parlamento e governo che garantiscano l'efficienza dell'esecutivo ma anche gli strumenti di un efficace controllo dell'opposizione. La democrazia maggioritaria può esistere solo se i due termini garantiscono l'equilibrio fra i diritti della maggioranza e quelli dell'opposizione. E' in questa dialettica che si afferma l'insopprimibile necessità democratica del luogo istituzionale Parlamento.