

CLAUDIA MANCINA
Le riforme necessarie*
Università La Sapienza di Roma

Da decenni ormai si trascina nel nostro paese il problema di riforme che correggano alcune evidenti debolezze della nostra struttura istituzionale: la prima e più evidente, il bicameralismo perfetto, che non esiste in alcun altro paese. L'esempio di Nilde Iotti, che si è battuta a lungo per le riforme, e in particolare per la trasformazione del Senato in Senato federale, dice che le diffidenze diffuse a sinistra contro l'idea stessa di riformare la Costituzione sono mal riposte. Peraltro, la Costituzione prevede, all'art. 138, procedure definite per la sua modifica: ciò significa che i Costituenti consideravano possibile e normale che si rendessero opportuni interventi in questo senso. Resta tutt'intera, naturalmente, la necessità di affrontare tali interventi con grande prudenza e ragionevolezza, senza cedere a interessi di parte o a impulsi del momento. La consapevolezza di tale necessità, e della drammatica inadeguatezza dell'attuale personale politico, se confrontato a quello che scrisse la Costituzione, non può trasformarsi in motivo di paralisi.

In questa relazione prenderò in esame anzitutto lo stato degli interventi sulla cosiddetta democrazia parita-

*La sezione A è basata su FIORILLO V., *Art. 51 della Costituzione*, in Caringella F., Silvestro C., Vallacqua F. (a cura di), *Codice del Pubblico impiego*, Dike giuridica, 2011, pp. 56-74.

ria; poi tratterò le riforme dell'ordinamento dello Stato e la questione – improvvisamente, dopo decenni di complice silenzio, balzata agli onori della cronaca – dei partiti politici e del loro finanziamento.

A) Democrazia paritaria

Al pari di quanto avvenuto in altri ordinamenti, anche nel caso italiano la questione della parità d'accesso alle cariche pubbliche elettive e quindi il dibattito sulla democrazia elettiva paritaria – la cui immediata ricaduta pratica è lo strumento delle “quote elettorali” – è seguito di qualche anno a quello delle parità di condizioni inerenti al mondo lavorativo. La necessità di interventi che portino ad un riequilibrio della rappresentanza di genere nelle istituzioni, sia nazionali che regionali, è facilmente deducibile da una rapida lettura dei dati sulla rappresentanza femminile nelle nostre istituzioni.

In via del tutto generale, è possibile distinguere principalmente tra due differenti tipologie di azioni discriminatorie a vantaggio del sesso meno rappresentato. In primo luogo vi sono norme che stabiliscono, temporaneamente e con formulazione neutra («entrambi i sessi» o «nessun sesso») l'obbligo di inserire delle donne nelle liste elettorali (per esempio la legge n. 90 del 2004 per le elezioni dell'Europarlamento utilizza la locuzione «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura ai due terzi dei candidati»), a pena dell'inammissibilità della lista o di sanzioni economiche. In secondo luogo vi è una forma più blanda ovvero le norme dal carattere meramente “premiale”, rivolte per lo più ai partiti politici, i quali

sarebbero così sollecitati a prevedere adeguati meccanismi nei propri statuti e nella propria vita democratica interna.

1. Prime quote e primo intervento della Corte Costituzionale: gli anni '90

È stato il legislatore ordinario che negli anni novanta, tramite l'inserimento delle quote nelle leggi elettorali prima degli enti locali e poi di regioni e Camera dei deputati, ha messo in moto un meccanismo di riflessione complessiva da parte dell'intero sistema istituzionale sulla scarsa presenza delle donne all'interno dello spazio pubblico italiano. Il legislatore scelse all'epoca di procedere quindi sulla strada della disciplina pubblicistica della quote.

Subito dopo la prima applicazione del sistema delle quote nella primavera del 1994, la Corte (Corte cost. sent. 422/1995) stabilì l'incostituzionalità delle quote non solo all'interno della legge elettorale comunale ma nella legge elettorale della Camera dei Deputati, di quella regionale e delle tre leggi adottate dalle regioni a statuto speciale. Il ragionamento – e al tempo stesso i principi di diritto individuati dalla Corte – si imperniava su tre passaggi principali: a) l'articolo 3, comma 1 e l'articolo 51 della Costituzione configurano un principio di sostanziale "indifferenza" al genere da parte della Costituzione tanto in materia di eleggibilità quanto in materia di candidabilità; b) le azioni positive in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, comma 2 possono essere realizzate principalmente in settori che non impattano sul godimento di diritti fondamentali quale quello di elettorato passivo ma soltanto in ambiti ove esse sono finalizzate a fornire a tutti i cittadini, uomini e donne,

pari opportunità dei punti di partenza; c) di conseguenza interventi in questo campo sono da considerarsi affidati alla libera autoregolamentazione dei partiti politici piuttosto che all'intervento del legislatore.

Riguardo alla prima questione, la Corte di fatto non distinse tra candidabilità ed eleggibilità, affermando che se il genere non è condizione o requisito per l'eleggibilità non deve esserlo di conseguenza neanche per la candidabilità, rappresentando quest'ultima solo il presupposto, logico e giuridico, della eleggibilità.

Relativamente alla collocazione e all'efficacia delle azioni positive nel nostro ordinamento, se la Corte in una sua precedente pronuncia (Corte cost. sent. 109/1993) ne aveva riconosciuto l'applicabilità a situazioni di svantaggio economico-lavorativo e sociale, nella 422/1995 le dichiarò illegittime perché esse finivano con l'avere un impatto su diritti fondamentali quali quello dell'elettorato passivo, rispetto al quale l'assoluta parità a prescindere dall'appartenenza a un sesso o a un altro è assolutamente inderogabile. Tanto più che, secondo la Corte, la disposizione impugnata generava non tanto una parità di condizioni di partenza, quanto piuttosto una garanzia di risultati certi che non sarebbe, quella sì, in alcun modo coperta dal principio di uguaglianza sostanziale.

2. La riforma dell'articolo 51: legge costituzionale 1/2003

La sentenza 422/1995 ha innescato un intenso dibattito sia in ambito accademico che politico, preludio di un percorso di revisione costituzionale posto chiaramente in antitesi, e volto a superare, il contenuto della decisione stessa. Anche da un punto di vista dell'iter parlamentare,

il percorso che conduce alla legge costituzionale 1/2003 è lungo e comincia dalla XIII legislatura. Difatti, un primo tentativo è da ricondurre ai lavori della Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali ove si proponeva un nuovo articolo 77 della Costituzione il cui secondo comma avrebbe recitato «La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi» (Atto Camera 3931-A e Atto Senato 2583-A). Dopo il fallimento della Bicamerale, passi significativi vennero compiuti alla Camera dei deputati, dove la proposta di legge costituzionale n. 5758 (Mancina ed altri), proponeva di inserire all'articolo 51, primo comma una disposizione simile a quella approvata tre anni dopo: «La Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità di accesso tra donne e uomini». Nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera sulla proposta Mancina, Fulco Lanchester parlò della disposizione proposta come di una norma auspicabile dal carattere generale, una sorta di «ombrello» in grado di permettere al legislatore di intervenire tramite legge ordinaria, modulando l'intensità del proprio intervento (Res. Sten. 25 maggio 2000, Indagine conoscitiva sulle modifiche della Costituzione per garantire l'effettiva parità di ambedue i sessi nell'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive). Il testo, licenziato dalla Camera nel febbraio 2001, si arenò al Senato per il sopraggiungere della fine della legislatura.

Dalla lettura dei lavori parlamentari emerge con chiarezza che la motivazione alla base delle riforma era da riscontrarsi prima di tutto nella volontà di rispondere alla sentenza 422/1995 della Corte costituzionale, che con

tanta decisione era intervenuta a bocciare l'operato del legislatore ordinario.

La riforma costituzionale, finalmente approvata, ha introdotto un'ultima proposizione al primo comma dell'articolo 51, che ad oggi risulta così formulato: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. *A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*».

Occorre notare come la promozione delle pari opportunità dal punto di vista della democrazia paritaria non si limitino solo allo strumento della riserva delle candidature all'interno delle liste ma vada estesa anche alla legislazione elettorale di contorno e in particolare all'accesso ai mezzi di informazione e alle modalità di finanziamento della politica; così come, meccanismi di selezione democratica delle candidature tramite elezioni primarie possono rappresentare validi incentivi alla presenza femminile nelle istituzioni.

3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale dopo la sent. 422/1995 e dopo le prime riforme costituzionali

Anticipata dalla legge cost. n. 3 del 2001, riferita alle regioni a statuto ordinario, la legge costituzionale n. 1 del 2003 ha dunque introdotto una copertura costituzionale che la Corte, nella sentenza n. 49 del 2003, non ha potuto ignorare quando ha dovuto valutare la costituzionalità della legge elettorale valdostana. In quella occasione la Corte sottolineò che la normativa impugnata non incideva in alcun modo nella libertà del voto del cittadino

ma solo sulla scelta in capo ai partiti nella composizione delle liste.

Da ultimo con la più recente sentenza n. 4 del 2010, i giudici costituzionali hanno dichiarato legittima la previsione della doppia preferenza di genere introdotta nella normativa elettorale della regione Campania (Art. 4, comma 3, della legge regionale n. 4 del 2009). Merita di essere riportato il passaggio in cui la Corte sostiene: «I diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice. Non vi sono, in base alla norma censurata, candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare.» (Corte cost. sent. 4/2010, CiD 3.3).

4. Le leggi elettorali regionali

Da un punto di vista dell'individuazione delle possibili soluzioni legislative, il legislatore nazionale ha il vantaggio di poter guardare alle differenti scelte e sperimentazioni in questo senso compiute dalle regioni.

Per esempio, se si guarda ai sistemi elettorali senza voto di preferenza, come quello toscano, il legislatore

regionale ha stabilito che le liste provinciali debbano rispettare la regola dei 2/3, mentre per quelle regionali – a seguito di una riforma approvata nel 2009 (Legge regionale n. 50 del 2009) – si stabilisce solo che ciascun genere debba essere rappresentato (in questo caso anche una sola donna in una lista di cinque candidati soddisferebbe la regola). Trattandosi di liste bloccate corte viene comunque assicurata una conoscibilità agli elettori e una trasparenza maggiore delle candidature rispetto ai casi di liste bloccate lunghe. La sanzione prevista è forte dal momento che consiste nell'esclusione dalle consultazioni elettorali. Infine, la previsione delle primarie con disciplina pubblicitica in parte può contribuire a riequilibrare il sistema a vantaggio delle donne.

Nei sistemi dove è previsto il voto di preferenza le soluzioni cambiano a seconda del tipo di sanzione introdotta e della portata quantitativa della quota di genere. Del tutto peculiare è il meccanismo introdotto dalla Campania nel 2009: la doppia preferenza di genere. Il meccanismo prevede la possibilità per l'elettore di esprimere sino a due preferenze, purché la seconda vada ad un candidato di genere diverso dalla prima. Nel caso di due preferenze per candidati dello stesso genere, è annullata solo la seconda e non l'intera scheda. La soluzione campana si è dimostrata efficace (il numero di consigliere elette in Campania è più che raddoppiato, se si considera inoltre che la Campania ha abolito il listino) e ha passato indenne il vaglio della Corte Costituzionale (Sent. 4/2010). Essa, infine, dal punto di vista della praticabilità politica, è senza dubbio vista dagli uomini come uno strumento meno invasivo e più facilmente “digeribile” rispetto ad altre soluzioni.

Rimanendo nell'ambito dei sistemi con voti di preferenza, la Calabria ha introdotto una soluzione forte dal punto di vista della sanzione - inammissibilità della lista - ma debole in quanto alla quota in sé e per sé. L'articolo 1, comma 6 della legge regionale n. del 2005 prevede, infatti, l'obbligo per tutte le liste elettorali di contenere candidati di entrambi i sessi, pena l'inammissibilità della lista stessa. Superfluo notare come il requisito risulterà purtroppo rispettato anche grazie alla presenza di un'unica donna in lista.

Il Lazio ha previsto, al contrario, una quota più rilevante (non più dei 2/3 di candidati dello stesso genere) ma una sanzione più debole perché connessa alla restituzione del rimborso elettorale in maniera proporzionale al numero di candidati "eccedenti" e non ai requisiti di ammissibilità della lista stessa. Sempre in Lazio è prevista l'eguale presenza di entrambi i generi nel listino, disposizione questa che avrà risultati differenti a seconda degli esiti elettorali e della conseguente completa o parziale attribuzione del listino stesso.

Lazio e Calabria rappresentano un esempio speculare di come ad una disposizione quantitativamente incisiva debba corrispondere una sanzione altrettanto forte come l'inammissibilità della lista (cfr. Pollastrini A.C. 1173, Amici A.C. 3466, Franco A.S. 93 e Ceccanti A.S. 708) a cui, in un secondo momento può poi accompagnarsi anche la riduzione dei rimborsi elettorali.

Recentemente da alcune dichiarazioni stampa si apprende che anche nell'ambito del dibattito sulla riforma della legge elettorale umbra si starebbe valutando la possi-

bilità di introdurre il meccanismo della doppia preferenza di genere.

5. Prospettive di riforma

Stabilire quote a livello nazionale dipenderà dal tipo di soluzione complessiva che si individuerà per la legge elettorale.

Tuttavia un punto di partenza molto importante potrebbe essere rappresentato da un intervento ai livelli di governo più prossimi al cittadino (comuni, province, regioni).

Alcune proposte di legge presenti sia alla Camera che al Senato intervengono tanto sul livello comunale e provinciale (ddl Carfagna, ddl Amici) ma prevedono anche di inserire nella legge 165 del 2004 (legge quadro per le leggi elettorali regionali) un riferimento alle pari opportunità (ddl Amici, ddl Incostante).

In generale sembrerebbe prendere piede (vedi ddl Carfagna e ddl Amici) l'idea della doppia preferenza di genere sul modello campano.

La scorsa settimana (27-30 marzo) è cominciata in aula alla Camera il dibattito generale sul testo unificato relativo ai disegni di legge citati.

Si tratta di un testo che prevede:

a) Comuni più piccoli (ossia fino a 5.000 abitanti) una misura minima di garanzia in base alla quale nelle liste dei candidati per le elezioni dei consigli deve essere assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi;

b) Comuni da 5 mila a a 15 mila abitanti: quota di 2/3 e 1/3 e doppia preferenza di genere. Sanzione: sono

decurtati a partire dall'ultimo i candidati del genere in eccesso;

c) Comuni sopra i 15 mila abitanti: quota di 2/3 e 1/3 e doppia preferenza di genere. Sanzione: sono decurtati a partire dall'ultimo i candidati del genere in eccesso;

d) Principio di parità di genere nell'atto di nomina delle giunte comunali e provinciali che dovranno garantire la presenza di entrambi i sessi. Con il medesimo contenuto, è affermato il principio per la nomina da parte del Sindaco di Roma della Giunta capitolina, mediante novella del D.Lgs. n. 156/2010;

e) A seguito dell'approvazione di un emendamento a firma Amici, il testo della Commissione – mediante l'articolo aggiuntivo *2-bis* – inserisce tra i principi che la legislazione regionale in materia elettorale devono osservare (L. 165/2004) la promozione della parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive regionali;

f) Pari opportunità e par condicio: L'articolo *2-ter* è stato aggiunto nel corso dell'esame a seguito dell'approvazione di un emendamento a firma Amici, a sua volta modificato da un sub-emendamento della relatrice. Si novella la legge n. 28/2000 che disciplina la comunicazione politica e le particolari condizioni di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie. Si stabilisce un principio generale per cui i mezzi di informazione nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica sono tenuti al rispetto dell'articolo 51, primo comma, Cost.

L'approvazione di questo ddl sarebbe molto importante. Va infatti ricordato che a otto anni di distanza dalla riforma costituzionale del 2003 le disposizioni attuative del novellato articolo 51 in materia di democrazia paritaria a livello nazionale sono finora riconducibili esclusivamente all'articolo 3 della legge 8 aprile 2004, n. 90, ovverosia la legge elettorale per i membri italiani del Parlamento europeo. Come noto, si tratta di una norma che stabilisce che nessuno dei due sessi possa essere rappresentato nelle liste in misura superiore ai due terzi dei candidati, pena una riduzione dell'importo dei rimborsi elettorali (e non l'inammissibilità della lista). Un tentativo di migliorare questa disposizione era stato compiuto proprio nel corso dell'attuale legislatura (XVI), durante la discussione sulla riforma della legge elettorale per le europee (poi legge 20 febbraio 2009, n. 10). In quell'occasione la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, su proposta delle forze di opposizione, aveva adottato un testo base che innalzava la "quota di parità" al 50 per cento, anzi che il criterio dei 2/3 e 1/3 nelle liste circoscrizionali, con una sanzione in termini economici in una misura che sarebbe andata dal trenta al cinquanta per cento della quota spettante del rimborso delle spese elettorali. La modifica introdotta dalla Commissione è stata poi eliminata in aula e la normativa sul punto è rimasta invariata rispetto a quanto stabilito dalla già citata legge 90/2004.

6. Quote e disciplina interna dei partiti

Un riferimento andrebbe fatto anche alla necessità che siano gli stessi partiti politici autonomamente a individua-

re nei propri statuti dei meccanismi che favoriscano la partecipazione delle donne alla vita pubblica. Finora norme di questo genere riferite alle cariche istituzionali sono presenti esclusivamente nello statuto e nei regolamenti interni del PD. In altri partiti sono presenti delle quote per gli organismi interni (statuto UDC, IDV) oppure un vago riferimento alla promozione della pari opportunità (statuto PDL).

E' in discussione alla Camera la legge che prevede la doppia preferenza, sel modello Campania, legge già passata al vaglio della Corte Costituzionale.

In altre parole si è ormai aperto un chiaro varco nella giurisprudenza costituzionale a favore delle cd. "quote rosa" purchè queste non vadano a contrastare con almeno tre principi:

1) la libertà di voto del cittadino – il bene da tutelare rimane il diritto di elettorato attivo.

2) la necessità di intervenire sulle candidature ma non sugli esiti. In altre parole democrazia paritaria in entrata ma non forzosamente in uscita. Le quote possono essere stabilite solo sulle candidature, altrimenti non sono compatibili con la Costituzione.

3) le quote devono avere una formulazione neutra.

B) Rafforzamento del parlamentarismo

E' in atto un tentativo – l'ennesimo – di riformare il nostro sistema parlamentare per renderlo più efficiente e più adeguato all'idea di una democrazia "decidente" e non solo "rappresentante".

Punto debole del progetto di cui si discute è la rinuncia ad abolire il bicameralismo perfetto, lasciando la fiducia ad ambedue le Camere e immaginando una semplice distinzione di competenze. Si tratta di una soluzione preoccupante, perché rischia di dar vita a un Parlamento ancora più debole dell'attuale, e peggio ancora di non soddisfare l'esigenza che emerge dalla stessa Costituzione dopo la modifica del Titolo V: cioè l'esigenza di dare a livello nazionale una voce specifica alla dimensione regionale, appunto modificata nel Titolo V.

Più convincente a mio parere è l'intervento sulla forma di governo, che confugra una complessiva riorganizzazione del sistema parlamentare in chiave neo-parlamentare: l'attribuzione al premier del potere di nominare e revocare i ministri, togliendolo quindi dalla posizione di *primus inter pares*, e di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere; la sfiducia costruttiva; la revisione dei regolamenti parlamentari in modo da istituire uno statuto dell'opposizione e da impedire le forme di trasformismo che da sempre, e tanto più negli ultimi tempi, affliggono la nostra esperienza politica avvilendo la funzione del Parlamento; infine la riduzione del numero dei parlamentari, che appare opportuna soprattutto per considerazioni di spesa.

Quest'aspetto suscita alcune perplessità a sinistra, per un'antica tradizione parlamentarista. C'è un certo "complesso del tiranno", come lo chiamano i politologi. Che era forse comprensibile nel 47-48, dopo l'esperienza del fascismo, ma – come diceva la Iotti – ha prodotto una debo-

lezza del nostro sistema parlamentare, che era forse meno grave sinché la divisione del mondo in blocchi creava una condizione di ingessatura del sistema politico. Una ingessatura che per altro ha avuto conseguenze gravi sull'assetto non solo politico, ma anche istituzionale, sociale e vorrei dire morale del paese (leggi Cafagna, *La grande slavina*).

L'incapacità di porre riparo a questa debolezza fondamentale è la vera origine della crisi dei partiti. Come diceva la Iotti, il compito era quello di dar vita, attraverso le riforme, ad una nuova classe dirigente; il che significa anche un nuovo rapporto democratico tra dirigenti e diretti, una nuova legittimazione della politica, una sua nuova moralità. E, complessivamente, un nuovo senso civico, intendendo con ciò un sentimento e una pratica della cittadinanza caratterizzati da lealtà alle istituzioni e da solidarietà tra i cittadini. Ciò che il presidente Napolitano chiama "coesione".

Sarebbe miope attribuire la crisi attuale solo alle pur gravissime questioni economiche e finanziarie, o alle difficoltà dell'euro, che non sono originate in Italia ma in Europa. La declinazione italiana della crisi europea sta precisamente nella incapacità di direzione politica, e quindi di compiere le riforme necessarie, manifestata dai nostri soggetti politici. Tutti.

E' per questo che oggi la politica vive una delegittimazione totale.

C) Legge sui partiti e finanziamento della politica

E' questo un punto certamente non secondario, reso oggi drammaticamente attuale dal susseguirsi di scandali

che investono la totalità delle forze politiche e che appaiono talvolta perfino più gravi di quelli che nel '92-'94 provocarono la fine del vecchio sistema politico.

Allora si scoprì un sistema illegale di finanziamento della politica. Oggi si scopre che i partiti (non tutti allo stesso modo, certamente; valga il fatto che il Pd è l'unico partito che ha i bilanci certificati, a partire dalla sua fondazione) hanno più soldi di quanti ne spendano. E ricorrono a strani investimenti, in lingotti e diamanti o in immobili.

Le risposte date, anche dal Pd, sono drammaticamente inadeguate. Cambiano di giorno in giorno sotto l'assalto dell'opinione pubblica. Ma in questo modo si sta sempre un passo dietro rispetto al necessario.

Non basta la trasparenza dei bilanci, che comunque è essenziale. Non bastano i controlli esterni, pure essenziali.

Non basta difendere il finanziamento pubblico – bisogna dire quale finanziamento pubblico (si sta cominciando solo ora a farlo).

Non basta demolire il finanziamento pubblico (Alfano) tardivamente e in modo subalterno (e probabilmente furbo).

Abbiamo due esigenze:

→ dare uno statuto giuridico ai partiti

→ cambiare il sistema del finanziamento pubblico

Da molto tempo (vedi Bicamerale Bozzi) si discute dell'attuazione dell'art. 49, cioè di determinare con legge

che i partiti si diano forme certe di democrazia interna, e che l'erogazione dei finanziamenti pubblici sia subordinata a ciò. Oggi finalmente si vede anche la necessità che l'uso del denaro pubblico sia sottoposto a controlli, attraverso bilanci trasparenti, certificati da agenzie esterne, e possibilmente anche controllo della Corte dei Conti.

Legge sui partiti significa dunque:

- a) democrazia interna (come da art. 49), quindi primarie, procedure democratiche per il governo del partito, rapporto tra maggioranza e minoranze, e tra centro e periferia;
- b) controllo rigoroso sui bilanci
- c) i punti precedenti devono essere requisiti necessari per accedere al finanziamento.

È assolutamente necessario, come ormai è finalmente evidente a tutti, cambiare il meccanismo del finanziamento pubblico: cambiarlo, se non si vuole che venga del tutto abolito a furor di popolo. E' vero che la politica in una società democratica dev'essere finanziata – non è un caso che i maggiori filosofi liberal americani considerino questo come un tratto necessario della giustizia sociale - , ma ciò non basta a giustificare forme di finanziamento smisurate e truffaldine. Anche la forma di finanziamento dev'essere democratica: il che vuol dire proporzionata, trasparente, sottoposta al controllo tecnico di organi preposti ma anche al controllo politico degli elettori e dell'opinione pubblica.

Con uno slogan vorrei dire: *non dobbiamo certificare solo i bilanci, ma anche gli statuti.*

Propongo che una nuova forma di finanziamento ai partiti segua due direttive:

a) individuare un tetto quantitativo: l'opinione pubblica giustamente non accetta più l'erogazione di somme tanto grandi, peraltro ingiustificate e spesso inutilizzate se non in modo criminale;

b) costruire un sistema in cui la scelta dei cittadini abbia un peso qualificato e sia all'origine del finanziamento stesso. Quest'obiettivo si può raggiungere in due modi: o attraverso la via fiscale (con un sostituto d'imposta, come nella proposta Capaldo, o con un meccanismo 5 permille) o attraverso un meccanismo come quello tedesco, che vede il finanziamento pubblico riferito in una data proporzione a quello che il partito realizza come finanziamento privato (*matching payment*). Attenzione: non è semplicemente un sistema misto, che prevede una parte pubblica fissa a cui si aggiunge una parte proveniente dai cittadini.

Il sistema è che a ogni euro dato dai cittadini corrisponde una x cifra data dallo Stato.

Qualè la differenza? La differenza è fondamentale: vuol dire che il finanziamento dato dallo Stato non è fisso ma deriva in modo indiretto dalla volontà dei cittadini; cosa che naturalmente vale anche per il 5permille o il sostituto d'imposta. Il 5permille è preso dalle tasse, dunque è dello Stato; ma sono io che decido se e a chi darlo.

Dunque ambedue questi meccanismi hanno l'effetto di subordinare il finanziamento all'iniziativa politica, e quindi di costringere i partiti a rafforzare la propria capacità di proposta, ovvero l'offerta politica.

Si tratterebbe di una rivoluzione copernicana. Per questo è lecito essere abbastanza scettici.

Resterebbe da parlare della legge elettorale. Anche qui devo esprimere una preoccupazione: la preoccupazione che, insieme con l'acqua sporca del berlusconismo e dell'antiberlusconismo, si butti via il bipolarismo, o almeno quel tanto di bipolarismo che abbiamo avuto dal 1994 e che è stato comunque un passo avanti.

Non si può pensare che la legge elettorale risolva i problemi politici di sistema: c'è un lato soggettivo, che riguarda i partiti, e per questo è importante la loro riforma.

Tuttavia è del tutto evidente che le leggi elettorali sono importanti: una parte dell'attuale delegittimazione della politica è dovuta alla attuale legge.

E si comprende che partiti così deboli, spiazzati dal governo tecnico, schiacciati dall'antipolitica, consapevoli di essere di fronte a un passaggio epocale, sia per l'uscita di scena di Berlusconi sia per la vicenda europea, facciano fatica a fare una buona riforma.

Ma l'antipolitica non si vince restanto nel ridotto di atteggiamenti difensivi. L'antipolitica si vince solo con la buona politica, e con una buona legge elettorale. La sensazione è che i partiti stiano facendo un patto di mutua assistenza più che una legge per dare al paese istituzioni più stabili e più capaci di governare. Ma chi sa, forse saremo sorpresi positivamente, speriamolo.