

Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato?

di Augusto Barbera

in corso di pubblicazione in “Quaderni costituzionali”, fascicolo 2/2013

versione di sabato 27 aprile 2013

Abstract I risultati elettorali del febbraio 2013 e le gravi difficoltà nell'avvio della XVII legislatura evidenziano non una normale crisi politica ma una più profonda “crisi di sistema”, del sistema politico accanto a quello economico-finanziario, fino a lambire gli stessi principi della rappresentanza politica. Il significato più profondo della critica ai “costi della politica” va riferito alla inconcludenza della stessa, all'incapacità di assumere decisioni e di rispettare il principio di legalità, più ancora che ai costi (certo non lievi) degli apparati politici. Altri Paesi, pur attraversati da fremiti populistici, hanno istituzioni di governo che riescono ancora a fare fronte a fattori di crisi non meno preoccupanti. Il richiamo ad una mitizzata democrazia diretta o ad una più aggiornata ma confusa “democrazia partecipativa” (e alle non verificabili forme telematiche della stessa) è un effetto della crisi che attraversa il nostro Paese, non la soluzione della stessa. E' sulla forma di governo che bisogna incidere con coraggio, avendo presente sia le norme costituzionali che il sistema elettorale, da basare sui collegio uninominale a doppio turno. Peraltro, il sempre maggior peso assunto dal Capo dello Stato - e destinato a crescere ulteriormente - evidenzia ancor più la debolezza delle istituzioni di governo. Se non si pone mano alla modernizzazione delle istituzioni con specifiche misure sarà la realtà a trascinare le stesse verso esiti incontrollabili.

Cosa intendo dire

I risultati elettorali del febbraio 2013 e le difficoltà di inizio della XVII legislatura evidenziano non una normale crisi politica ma una più profonda “crisi di sistema”, del sistema politico accanto a quello economico-finanziario, fino a lambire gli stessi principi della rappresentanza politica.

E' vero, le regole del gioco non possono fornire alibi a giocatori neghittosi e/o malversatori, su cui ricade in particolare la responsabilità della disaffezione o della pesante protesta degli elettori, ma è riduttivo affermare che la crisi attuale riguarda la “affidabilità” della classe politica più che le regole costituzionali ed elettorali (Gambino 2013). Se non è utile la confusa ricerca di un nuovo “patto costituzionale”, non lo è, all'opposto, l'immobilistica diffidenza verso incisive riforme della seconda parte della Costituzione. Le regole – lo sappiamo da sempre - possono comunque condizionare forme e modi della politica.

Appare altresì poco convincente l'affermazione secondo cui l'ondata di “antipolitica” dipenderebbe dalla mancata attuazione dei principi costituzionali (Settis 2013, Rodotà 2013, Mattei 2013, 52). Così ragionando non si tiene conto che quei principi – lo diceva Mortati in riferimento alle “promesse della Costituzione” (Barbera-Ceccanti 1995) - devono camminare sulle gambe di istituzioni in grado di decidere in modo rapido ed efficace. E' la critica a questa inconcludenza del ceto politico nell' assumere decisioni (o nell' assumerle nel rispetto della legalità) il significato più profondo – io credo – della critica ai “costi della politica”, più ancora che ai costi (certo non lievi) degli apparati politici. Non ha più senso, sotto questo profilo, continuare a distinguere il versante della decisione da quello della rappresentanza (Giorgis 2013).

Ancor meno accettabile l'affermazione secondo cui il voto di protesta sarebbe da ascrivere agli effetti della “personalizzazione” e del “decisionismo” perseguiti negli ultimi anni (Luciani 2013). Altri Paesi, pur attraversati da fremiti populistici, hanno istituzioni di governo che riescono ancora a fare fronte a fattori di crisi non meno preoccupanti. Il richiamo ad una mitizzata democrazia diretta o ad una più aggiornata ma confusa “democrazia partecipativa” è un effetto della crisi della democrazia rappresentativa, che attraversa il nostro Paese, non la soluzione della stessa. Nelle forme fin qui sperimentate in Italia, da un lato si tendono a contrapporre le “piazze” alle assemblee elettive, dall'altro si enfatizza il ricorso a forme telematiche di espressione politica - peraltro “senza volto” e senza responsabilità - che coinvolgono comunque – almeno in questa fase storica - solo ridotte minoranze di “digito-alfabetizzati”, spesso su posizioni di militanza

radicale (lasciando gli altri elettori in una posizione non dissimile degli analfabeti cui, in epoca di suffragio ristretto, erano preclusi i diritti politici) .

E' alla forma di governo che bisogna, quindi, continuare a guardare ed è su di essa che bisogna incidere con coraggio, avendo presente, in modo inscindibile, sia le norme costituzionali (che la disegnano), sia il sistema elettorale (che la condiziona). Non sempre ne vedo la consapevolezza: mi ha sorpreso, in proposito, il quasi congiunto richiamo dei due Presidenti di Camera e Senato, Boldrini e Grasso, all'atto del loro insediamento all'inizio della XVII legislatura, alla "*Costituzione più bella del mondo*". Evidentemente volevano riferirsi ai principi fondamentali della nostra Costituzione, tuttora di grande spessore, non potendo essi ignorare che la grave impasse politica seguita alle elezioni del febbraio scorso, e il conseguente rischio di ingovernabilità, nasceva proprio da due pesanti anomalie della Costituzione stessa, ignote ad altri sistemi parlamentari. Non potevano ignorare la singolare presenza di due Camere chiamate entrambe ad un rapporto fiduciario con il governo e, in più, la necessità di un voto iniziale di fiducia che in Italia non consente la formazione di governi di minoranza . Da qui le due differenti maggioranze nell'una e nell'altra Camera e da qui l'impossibilità per il pre-incaricato Bersani di formare un governo di minoranza. A questi si aggiungevano gli effetti della maldestra riforma del 1991 (legge costituzionale n.1/1991 relativa al secondo comma dell'art.88) in ordine al "semestre bianco", che hanno , in questa occasione, dimezzato i poteri del Presidente Napolitano nella soluzione della crisi ¹.

Il Rapporto reso dai "saggi" al Presidente della Repubblica l'otto aprile scorso suggerisce al riguardo misure di indubbio interesse, peraltro – il che è sconcertante – largamente presenti nella lontana relazione finale della Commissione Bozzi (1985), dalla riduzione del numero dei parlamentari alla fiducia al solo Presidente del Consiglio². Ma il limite grave di tale rapporto sta nell'affastellare varie proposte e di non collegarle in modo coerente ad un disegno condiviso di riforma elettorale.

In questo scritto mi propongo tre obiettivi: a) mettere in rilievo le debolezze della forma di governo italiana, non più compatibili con l'Italia di oggi; b) partire dal sistema elettorale, che individuo decisamente nel collegio uninominale a doppio turno (e non in qualsiasi sistema a "doppio turno"); c) prendere atto che la storia francese e italiana (che ripercorrerò) richiede che detto sistema sia inserito in un adeguato contesto istituzionale, onde evitare pericolose derive localistiche; d) individuare questo contesto nella contemporanea elezione del vertice dell'esecutivo o come in Francia dopo la riforma del 2000 o attraverso la legittimazione diretta del Primo Ministro.

In breve: per diversi decenni i partiti sono riusciti a supplire alla debolezza delle istituzioni; adesso è venuto il tempo di dare vita a strutture istituzionali robuste che siano in grado di dare esse stesse forza ai partiti e agli altri canali di partecipazione. Più che di un'astratta "riforma della politica" è meglio riferirsi a più puntuali riforme delle istituzioni politiche.

¹ Non si volle eliminare del tutto il semestre bianco nè seguire la strada che era stata da tempo indicata nel Messaggio del Presidente Segni (1963), vale a dire il divieto di rielezione e l'abolizione del "semestre bianco", poi riproposta nel documento finale della Commissione Bozzi.

² Si tratta, per lo più, di proposte allora votate quasi all'unanimità (decisivo era stato il lavoro di Roberto Ruffilli, che anche per questo fu assassinato: Barbera 2013), tranne quella sulla introduzione del voto palese nelle deliberazioni di spesa. In quella Relazione vi erano puntuali proposte per la fiducia al solo Presidente del Consiglio, che così avrebbe avuto maggiore autonomia nella scelta e revoca dei Ministri; per il superamento del bicameralismo perfetto, almeno per il procedimento legislativo, imperniato sulla Camera dei deputati (per il voto di fiducia non si era avuto altrettanto coraggio e si era ripiegato sulle Camere in seduta comune); per la riduzione dei Parlamentari; per limiti severi alla decretazione d'urgenza; per una rigorosa revisione delle norme sul bilancio; per la disciplina dei partiti; per il rafforzamento dell'iniziativa popolare ed una più congrua disciplina del referendum abrogativo; per garantire il pluralismo dei mezzi di informazione (per la prima volta inserito espressamente in Costituzione), ed altro ancora. Molte di quelle proposte sono stancamente ritornate in molti progetti delle successive legislature, e di varie forze politiche: bene avrebbero fatto i "saggi" a mettere in risalto, documentandole, le convergenze manifestatesi negli anni (la Commissione Bozzi è dell'altro secolo e prima della caduta del muro di Berlino !).

La forma di governo: “le degenerazioni del parlamentarismo”

Partiamo dalla forma di governo. Le difficoltà fraposte dalla Costituzione alla modernizzazione delle istituzioni di governo non nasce da scelte casuali ma da precise ragioni politiche, oggi superate nella realtà ma di cui non pochi fanno fatica a prendere atto. Come è noto, l'ordine del giorno Perassi, discusso nelle sedute del 4 e del 5 settembre 1946, e approvato con 22 voti favorevoli e 6 astensioni, aveva scelto la forma di governo parlamentare ma aveva contemporaneamente richiesto “*dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo*” e ad evitare le “*degenerazioni del parlamentarismo*”, vale a dire ad evitare le forme di “assemblearismo” che avevano sfiancato le democrazie parlamentari, quella italiana e quella di altri ordinamenti europei, e in taluni casi aperto le porte a regimi fascisti (Hermens 1964).

La Costituente si era inizialmente accinta ad individuare i rimedi a tali “degenerazioni del parlamentarismo”, ma la crisi politica del maggio 1947, conseguente alla rottura dell'unità antifascista e alla estromissione dei socialcomunisti dal Governo, ne bloccò il lavoro, portando ad una “*elusione*” di quell'ordine del giorno (Elia L. 1998). Pesarono i primi bagliori della “guerra fredda” e la convinzione che l'accordo raggiunto sui valori di fondo della Carta costituzionale, benché di alto profilo, fosse fragile ed esposto alle tensioni politiche ed ideologiche. Il bipolarismo politico italiano venne frenato dal bipolarismo fra Occidente ed Oriente. La “*conventio ad excludendum*” rappresentò l'altra faccia del mancato assetto bipolare³: ciascuno dei due schieramenti temeva il “*18 aprile dell'altro*”, il riemergere dell’*“ombra del tiranno”*.

Fu voluto dalla Costituente - lo dico in sintesi - un sistema di “governo debole” perché nessuno schieramento politico potesse vincere fino in fondo e nessuno potesse essere tagliato del tutto fuori dal governo (si realizzò un regime “pseudo-parlamentare” secondo la nota definizione di Maranini ripresa da Duguit a proposito del regime della Terza Repubblica)⁴. Rispondeva a detto obiettivo, in particolare, la scelta del “bicameralismo perfetto” (e “sfasato”: 5 anni la Camera e sei il Senato, poi riallineati con la riforma del 1963). Mentre la forma di governo parlamentare richiede un collegamento diretto fra il corpo elettorale, una camera politica, una maggioranza e un governo, il Costituente volle instaurata una relazione fiduciaria anche con una seconda Camera, il Senato della Repubblica. Un Parlamento lento e ripetitivo sarebbe stato un utile freno - a denti stretti lo ha ammesso Dossetti nella sua intervista a Scoppola ed Elia pubblicata qualche anno fa (Elia L. Scoppola, 2003, 64-65) - idoneo (anzi espressamente volto) a sfiancare qualunque maggioranza uscita dalle urne. A questo si sarebbe aggiunta - secondo l'Ordine del giorno Nitti - anche la previsione di due diversi sistemi elettorali⁵. E' la contraddizione più vistosa, che non ha eguali in altre democrazie parlamentari: la presenza di due Camere entrambe investite degli stessi

³ Non una forma di bipolarismo ma un “bipartitismo imperfetto” contrassegnò quegli anni. Come è noto, perché si possa parlare di assetto bipolare è opportuno fare riferimento a una bipolarizzazione sull'asse destra-sinistra, in assenza di fratture relative alla politica estera, ai principi fondamentali della Costituzione, a profondi “cleavages” religiosi o linguistici. E sappiamo quanto i fattori religiosi (l'unità politica dei cattolici contro le sinistre “atee”), le lotte sociali e soprattutto le divisioni sulla politica estera abbiano influito nel tenere bloccato in quegli anni il sistema politico.

⁴ Il Costituente procedette soltanto a colmare il vuoto dello Statuto limitandosi a introdurre la relazione fiduciaria fra le due Camere e il Governo. Non solo si trattò di misure assai limitate (termini e numero di sottoscrizioni per la presentazione e votazione di mozioni di sfiducia, voto per appello nominale, non obbligo di dimissioni in caso di voto contrario su una proposta di legge) ma avendo previsto un voto iniziale di fiducia entro 10 giorni dalla formazione del Governo veniva a compromettere, come si dice nel testo, la possibilità di governi di minoranza. Venne lasciata cadere la proposta Tosato per l'introduzione del voto di sfiducia costruttivo (che, come sappiamo, venne poi raccolta dai costituenti di Bonn) o quelle di Mortati volte a stabilizzare governi anche di minoranza, e non si volle disciplinare la stessa posizione della “questione di fiducia” da parte del Governo, che sarebbe stata lasciata alla prassi e ai regolamenti parlamentari.

⁵ L' O.d.g. Nitti (firmato anche, a sorpresa, da Palmiro Togliatti e da altri deputati comunisti, inizialmente su posizioni monocameraliste), approvato dalla Costituente nella seduta del 25 settembre 1947, era volto ad eleggere una delle due Camere con il sistema uninominale maggioritario; l'ordine del giorno fu poi eluso con la legge pseudo-uninominale del 1948 (legge 29/1948) ponendo una soglia quasi irraggiungibile per la conquista del Collegio senatoriale (il 65% dei voti validi): Bettinelli, 1982:367 ss.

poteri di indirizzo politico e degli stessi poteri legislativi. Un governo deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere e le iniziative legislative sono sottoposte a tortuosi sentieri di guerra.

La dissociazione fra il premio di maggioranza nazionale alla Camera e i vari premi regione per Regione al Senato, prevista dalla legge Calderoli (legge 270/2005), ha aggravato i mali del bicameralismo “perfetto” e ha reso assai difficile in questa legislatura dare vita ad una maggioranza di governo. Ma le colpe non ricadono tutte sul sistema elettorale: andrebbe distinto ciò che è ascrivibile a quella pessima legge e ciò che invece è ascrivibile alla normativa costituzionale. Del resto sia nelle elezioni del 1994 sia in quelle del 1996 e del 2006 si era già verificata una (sia pure meno eclatante) dissociazione fra le due maggioranze (anche in considerazione delle diverse classi di cittadini chiamate al voto).

E' peraltro impraticabile un Governo di minoranza come possibile soluzione della crisi, sia ove si tratti di un governo “politico” (il primo tentativo di Bersani privo di maggioranza precostituita al Senato), sia ove si tratti di “governi del Presidente”. I governi di minoranza (per lo più affidati al partito di maggioranza relativa) hanno rappresentato una risorsa importante in altri Paesi (Strom 1990). In Italia non sono possibili in quanto la Costituzione richiede un voto iniziale di fiducia, entro 10 giorni dalla formazione del Governo. Non è così nella patria del sistema parlamentare, nel Regno Unito (fu di minoranza, ad esempio il Governo Wilson, nel 1974) e anche in quei Paesi in cui, pur essendo necessario un voto iniziale di investitura, basta la maggioranza relativa dei voti e i “no” possono prevalere solo ove superino la maggioranza assoluta. In base all'art. 63 della Costituzione tedesca alla terza votazione può essere eletto e nominato Cancelliere chi ottiene il maggior numero dei voti del Bundestag mentre, in base all'art.68, lo stesso può essere sostituito solo ove una mozione di sfiducia costruttiva – che deve contenere il nome del nuovo Cancelliere - venga approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Bundestag stesso. Analoga la normativa prevista dagli articoli 99, 112 e 113 della Costituzione spagnola (dove però la elezione è sostituita dalla “fiducia”), dall'art. 195 della Costituzione portoghese e dal cap.VI art. 2 della Costituzione della Svezia. Ma una precisazione mi pare opportuna: sia i governi di minoranza sia, all'opposto, i governi di grande coalizione, sperimentati in altri paesi europei, si sono collocati in sistemi costituzionali in cui i governi godono di prerogative inimmaginabili in un sistema tuttora sostanzialmente assemblearistico come quello italiano (fissazione dell'ordine del giorno in cui è decisiva la volontà del Governo – addirittura nel Regno unito è fissato dal Primo ministro – corsie preferenziali per i testi governativi, ecc.). Lo dico in breve: si tratta di paesi in cui si è teorizzata e praticata la centralità del raccordo governo-parlamento, in cui, cioè, il Governo assume la funzione di “comitato direttivo” della maggioranza⁶, non la mera “centralità del Parlamento” riscoperta da taluni gruppi in questo inizio della XVII legislatura (teorizzata negli anni settanta era stata poi progressivamente ridimensionata).

La forma di governo : i varchi “dualisti” della Presidenza della Repubblica

Sebbene ridimensionati rispetto all'art. 5 dello Statuto, anche i poteri del Capo dello Stato non ebbero nei lavori della Costituente una felice sistemazione (così anche Fusaro 2012, 47, Galliani 2013,61). L'indeterminatezza dei poteri e l'istituto della controfirma, previsto per tutti gli atti del Capo dello Stato - e per di più da un Ministro formalmente sempre “proponente”(art.89 cost.) - non aiuteranno le relazioni fra lo stesso e il Governo, lasciando spazi, in certe occasioni, o a prevaricazioni ministeriali o a rinnovate tentazioni “dualistiche” o comunque ad obbiettive incertezze sui suoi poteri (lo si è visto con il potere di grazia, su cui è dovuta intervenire la

⁶ L'espressione, come è noto, è dovuta a Gordon fin dagli anni trenta e ripresa nel 1951 da Leopoldo Elia (Elia 2009, 15 ss.).

giurisprudenza costituzionale, con la decisione 200/2006) o sulle sue stesse prerogative e immunità (Sent. 1/2013)⁷.

I punti critici sui quali ha pesato una certa ambiguità hanno in particolare riguardato la formazione del governo e il ricorso alle elezioni anticipate, quelle funzioni ove maggiore è il punto di raccordo con l'indirizzo politico, e maggiori le tentazioni di tipo "orleanista" (Tebaldi 2005).

Di fronte alla genericità del dettato costituzionale che si limitava a prevedere solo il potere di nomina del Governo da parte del Capo dello Stato, ed entro dieci giorni dalla formazione il voto di fiducia delle Camere, si è andata opportunamente consolidando da tempo una prassi interpretativa, ma rimangono tuttora incerti i poteri in ordine alla scelta dell'incaricato e la libertà d'azione di quest'ultimo, tanto nella delineazione delle maggioranze possibili tanto nella scelta dei singoli Ministri. Da qui l'enigmatica figura del "pre-incarico", che da ultimo ha tormentato l'inizio della XVII legislatura. Le ricorrenti crisi del sistema partitico hanno, in ogni caso, portato ad una progressiva crescita di influenza del Capo dello Stato sugli equilibri di governo, dalla formazione del Governo Pella sotto la Presidenza Einaudi alla formazione dei governi Cossiga e Spadolini sotto la presidenza Pertini (non a caso definiti, sia pure con enfasi, "a doppia fiducia", parlamentare e presidenziale: Armaroli 1981), alla formazione dei governi Ciampi e Dini sotto la Presidenza Scalfaro, alla formazione del governo Monti sotto la Presidenza Napolitano, alla parte assunta dallo stesso Napolitano all'apertura della XVII legislatura.

Per quanto riguarda, invece, lo scioglimento, la prassi maturata dalla Presidenza Scalfaro in poi (lo scioglimento del 1994) ha portato a superare la prassi, sostanzialmente consociativa, che consentiva lo scioglimento solo previo accordo fra i maggiori partiti (Barbera 1996) ma ha altresì portato ad escludere che fra i poteri del Primo Ministro rientri l'uso di questo deterrente per mantenere coesa la maggioranza; da qui il mancato scioglimento nel 1994 e nel 1998 all'atto della crisi dei governi Berlusconi e Prodi e, sotto la Presidenza Napolitano, il mancato scioglimento nell'agosto 2010 dopo la defezione di Fini. Eppure nello stesso periodo statutario era andata affermandosi la prassi dello scioglimento della Camera dei deputati formalmente disposta con Decreto reale ma frutto di una proposta del Presidente del Consiglio, contenuta in una Relazione allegata al Decreto stesso⁸.

La possibilità di rappresentare la propria linea politica come discendente direttamente da regole e principi costituzionali ha finito per attribuire "un'aura di sacralità costituzionale" (Chessa, 2013, 21-24) a funzioni altamente politiche (di una politicità in uscita anche se non in entrata). Da qui (se ne è ampiamente discusso nel fascicolo 1/2013 dei "Quaderni") i poteri progressivamente assunti dai Presidenti, non sempre e non tutti riconducibili alla funzione di garanzia: in ordine al al procedimento legislativo (non poche volte attraverso vere e proprie forme di negoziazione⁹), fino a consentire (già in riferimento alla Presidenza Ciampi) l'elaborazione della categoria della

⁷ Non lo fu, ad esempio, il relatore Egidio Tosato all'Assemblea Costituente, nella seduta del 19 settembre 1947 allorché così delineava i poteri del Capo dello Stato: "*Nella forma di Governo parlamentare, il Capo dello Stato ha, indubbiamente, una sua funzione: questa funzione non è soltanto rappresentativa, né importa la possibilità di partecipare effettivamente ad atti di Governo dello Stato, facendo sentire direttamente, ma decisamente, la sua voce. Ha, tuttavia, una funzione essenziale, quella di essere il grande regolatore del gioco costituzionale, di avere questa funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello Stato e, in particolare, il Governo e le Camere funzionino secondo il piano costituzionale*".

⁸ Ma non sempre questo strumento riuscì a svolgere la funzione di stabilizzazione delle maggioranze che stava progressivamente assumendo in altre democrazie parlamentari (Barbera 2011; Belletti 2008). Nel periodo repubblicano le decisioni sullo scioglimento – con la sola eccezione dello scioglimento disposto da Scalfaro nel 2004 – vennero assunte dalle stesse forze politiche in dialettica con il Capo dello Stato (Barbera 1996) mentre marginale fu sempre il contributo del governo (la controfirma più che la presenza di una previa proposta attestava un mero non dissenso del Presidente del Consiglio), tanto da fare apparire del tutto accademiche le dispute sul potere duumvirale o meno di detto potere.

⁹ Gli episodi sarebbero non pochi: il più eclatante riguarda le pressioni di Ciampi alla fine del 2005 per una modifica della legge elettorale (il c. d. Porcellum) volta a rispettare la "base regionale" del Senato.

“promulgazione dissenziente” (Gorlani 2011); in ordine alla decretazione d’urgenza (il Caso Englaro con Napolitano ma numerosi i precedenti da Pertini in poi, per esempio il rifiuto di Scalfari a varare il decreto legge Amato-Conso sulla depenalizzazione di taluni reati di Tangentopoli); in ordine alla stessa politica della difesa attraverso la Presidenza del Consiglio supremo di difesa¹⁰;

“Come gli angoli di un triangolo ..il ruolo del Capo dello Stato si allarga e si restringe in ragione del comportamento degli altri due poteri costituzionali” , il Parlamento e il governo (Bin 2013,9) , vale a dire in ragione della forza o della fragilità del sistema partitico. Proprio per questa funzione delle “variabili” non mi sento di condividere la diffusa accusa (o constatazione) di “torsione presidenzialistica” degli ultimi presidenti: per quanto riguarda Napolitano, in particolare, vanno valutati non solo i suoi interventi ma altresì quegli interventi, richiesti da una parte dell’opinione pubblica, che si è rifiutato di porre in essere , per esempio l’invito allo scioglimento senza controfirma del Presidente del Consiglio (o ricorrendo alla Corte in caso di rifiuto della stessa: Carlassare 2011, Ferrara 2011) , oppure l’invito a considerare una sfiducia “presunta”, in violazione dell’art.94 della Costituzione, il mancato voto positivo sull’art.1 del “consuntivo”. Nessuna “torsione” ma questi decenni hanno visto accrescere ruolo e poteri del Capo dello stato, “fuori dall’ordinario” (secondo un’espressione più volte usata dallo stesso Napolitano : citazioni in Fusaro 2013, 54). Le tormentate vicende che hanno preceduto la rielezione di Napolitano hanno dimostrato quanto si siano fortemente politicizzate le votazioni per la elezione del Capo dello stato, più consone, nelle modalità, all’elezione di un organo di indirizzo che di un garante .

Non pochi commentatori sono tornati a interrogarsi sulla opportunità stessa della elezione parlamentare e su un più opportuno passaggio alla elezione diretta. Tuttavia, sia chi da una risposta positiva sia chi difende l’elezione parlamentare non può non essere costretto – io credo – a fare i conti con la fisionomia del Parlamento e con l’assetto complessivo del sistema politico . In particolare la elezione diretta del vertice dell’esecutivo, anche se con doppio turno, può essere utile ma solo se dovesse servire a completare una ristrutturazione in senso maggioritario della rappresentanza politica; non sarebbe utile - ed anzi nociva - se dovesse servire a supplire alla mancata ristrutturazione dello stesso. Si realizzerebbe un sistema a metà fra quello Israeliano (ormai superato) , imperniato sull’elezione diretta del Premier e su una Knesset frantumata dalla proporzionale, e il sistema di Weimar, che accanto a un Presidente eletto direttamente vedeva una Camera paralizzata dal sistema proporzionale.

Le questioni decisive si spostano dunque sul modo di elezione di un Parlamento che sia forte ed autorevole, in grado di collegarsi, senza pericolosi squilibri, alla progressiva acquisizione di un sempre maggior peso costituzionale del Capo dello Stato, cui prima mi riferivo.

Il sistema elettorale: le “doppiezze” del doppio turno

L’esito “tripolare “ del febbraio scorso ha contribuito a mettere da parte nostalgie per sistemi proporzionalisti - tedeschi e affini – che si limiterebbero a fotografare la spaccatura in tre tronconi delle forze politiche . Viene invece, ancora una volta, invocato un sistema elettorale a doppio turno. Proposta quanto mai opportuna, per tre motivi almeno: a) perché è in grado di tornare a collegare i candidati alle comunità territoriali, evitando sia le liste bloccate sia il ricorso a (devastanti) voti di preferenza; b) perché è in grado di rilanciare il bipolarismo senza ricorrere a coalizioni forzate (o riducendone comunque la necessità); c) perché consente di produrre un “immediato” esito maggioritario, obbiettivo non più raggiungibile nel sistema politico italiano con altri sistemi. Non registrando più nessun partito, o coalizione, una base elettorale di una certa consistenza si renderebbero necessari premi di maggioranza così alti da deformare

¹⁰ ...convocato 15 volte da Napolitano contro le cinque di Pertini (Ainis 2013, 72). L’intervento attivo di Napolitano nella vicenda libica si collega all’intervento di Ciampi nella precedente vicenda irachena (de Vergottini, 2011);

eccessivamente le preferenze degli elettori (come accaduto, peraltro inutilmente, nelle elezioni del febbraio 2013 per la Camera dei deputati).

Da anni mi batto per questi obiettivi ma ciò non mi porta a nascondere che l'espressione "doppio turno" è una formula ambigua, spesso usata con significati e funzioni fra loro contrastanti. Intanto si è usata tale espressione per intendere, indifferentemente, il "doppio turno *nei* collegi" e il "doppio turno *di* collegio"; il primo è il sistema elettorale previsto per le Province italiane - cioè un sistema proporzionale con premio di maggioranza e scelta dei candidati tramite i collegi - mentre il secondo è il sistema classico previsto per le elezioni dell'Assemblea nazionale francese. La differenza è dunque rilevante: il primo fotografa gli equilibri fra i partiti aggiungendo solo elementi disproportionali tramite un premio; il secondo è invece in grado di rimodellare lo stesso sistema dei partiti (ma anche chi si riferisce al sistema uninominale maggioritario di tipo francese, non sempre sottolinea la differenza, talvolta rilevante, tra un secondo turno in cui sono ammessi i due candidati più votati o una pluralità di candidati).

Vanno inoltre considerati altri tipi di doppio turno - alcuni di essi si sono susseguiti nel turbinio di proposte di riforme elettorali di questi ultimi decenni - per esempio un doppio turno di spareggio fra le due coalizioni più votate¹¹. In tal caso il doppio turno può consentire agli stessi elettori di scegliere *direttamente* i partiti, o le coalizioni di partiti, da premiare. Non so tuttavia quanto questo sistema sia coerente con l'esigenza, da tempo avvertita, di evitare coalizioni forzate, destinate a vincere ma non in grado di governare.¹²

Quindi quale doppio turno? Esso può assolvere a diverse funzioni che possono cambiare in riferimento al contesto costituzionale: ha consentito la fortuna della V repubblica ma era stata anche la causa non ultima della decadenza della III repubblica francese o della debolezza della Italia liberale.

Un rapido richiamo alla storia del "doppio turno" - che anni fa ebbi ad approfondire in altra sede - può quindi essere utile (Barbera 2000). Nasce alla vigilia della Rivoluzione. I consiglieri di Luigi XVI avevano di fronte come unico modello allora conosciuto il sistema inglese: un territorio, un rappresentante, l'elezione in un solo turno (*first past the post*). Ma poiché era un sistema che avrebbe potuto portare a rappresentanti eletti con pochi suffragi, non in grado di fare emergere la - si sentiva l'influenza di Rousseau -, l'*Ordinanza reale del 27 gennaio 89* richiese per l'elezione dei rappresentanti del "terzo stato" il requisito della maggioranza assoluta degli elettori e in assenza di essa il ballottaggio fra i primi due candidati.

Dopo una nuova adozione dello stesso da parte della monarchia orleanista - e dopo una parentesi di qualche anno - il doppio turno di collegio viene riesumato nel secondo impero da Napoleone III (*Decreto del 2 febbraio 1852*), eliminando però il ballottaggio fra i primi due candidati e consentendo la partecipazione al secondo turno a qualunque candidato, persino a

¹¹ E' il "sistema di Casa Letta", su cui nel giugno 1997 era stato raggiunto un accordo per il prosieguo dei lavori della Commissione bicamerale presieduta da D'Alema. E' un sistema che partiva dal rifiuto sia del sistema anglosassone del collegio uninominale a un turno, sia di quello francese a doppio turno. La novità introdotta rispetto ad una più consueta legge proporzionale con premio era data dall'attribuzione del premio a una coalizione solo dopo avere effettuato uno spareggio in una seconda domenica (ovviamente se alla prima domenica nessuna coalizione avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei seggi). In detto progetto si correggeva il c.d. Mattarellum, diminuendo dal 75% al 55% la quota di seggi da assegnare con il sistema uninominale a un solo turno, mantenendo la quota proporzionale del 25% e assegnando, in un secondo turno, un 20% di premio di maggioranza alla coalizione vincente, da distribuire proporzionalmente fra i partiti della coalizione.

Tale sistema ebbe molte critiche, alcune infondate (derivanti dal rifiuto del progetto della Commissione nel suo complesso), altre più fondate derivanti dal timore di indebolire i processi di ristrutturazione bipolare, accrescendo la competizione infra-coalizionale e comunque accrescendo il potere di condizionamento di ciascuno dei partiti delle coalizioni in competizione (come sarebbe accaduto peraltro con la legge Calderoli)..

¹² La critica alle coalizioni "forzate" - e quindi destinate a non governare - è stato assai presente nel dibattito di questi anni contrassegnati da un marcato "bipolarismo imperfetto", sia nella direzione di un rafforzamento dell'esito maggioritario (il referendum Guzzetta assegnava il premio al partito più votato), sia, all'opposto, nella direzione di un sistema proporzionale (il sistema tedesco).

quanti non avessero concorso al primo turno. Lo scopo era quello di rendere possibile ai prefetti del nuovo regime di "infiltrare" fra il primo e secondo turno candidati "*de la même nuance*", in grado di togliere voti al candidato sgradito al Governo di Parigi (cелиando: dalla "*volonté générale*" alla "*volonté du général*").

Dopo la parentesi bonapartista, nel 1870 si adotta il turno unico nell'intento di riprodurre la tradizione britannica, ma nel 1875 si torna allo scrutinio uninominale a due turni; stavolta lo scopo è diverso: favorire, nell'intervallo fra primo e secondo turno, l'alleanza dei notabili monarchici, divisi fra gli Orleanisti e i Legittimisti legati ai Borbone. Dopo la sconfitta dei monarchici e del tentativo restauratore di Mac Mahon¹³ viene messo da parte l'uninomiale e adottato nel 1885 lo scrutinio di lista. L'abbandono dell'uninomiale a doppio turno sarà causa ed effetto insieme della radicalizzazione dello scontro politico. Fino ad allora il governo era stato retto dalla corrente repubblicana dei c.d. "opportunisti", che cercavano di destreggiarsi fra gli "intransigenti" di segno opposto, radicali e conservatori, ma essi verranno travolti dallo scandalo del "traffico delle decorazioni" (che sfiorò il presidente della Repubblica J Grévy) mentre si affermerà il movimento del generale Boulanger. Forte di un notevole prestigio personale accumulato nella guerra franco-prussiana e nelle campagne coloniali il Generale si appella direttamente al popolo e ottiene un forte successo elettorale nelle elezioni (parziali) del 1888 e (generalì) del 1889 riuscendo a mettere insieme elettorato di destra e di sinistra, monarchici, bonapartisti, radicali, clericali e repubblicani intransigenti, socialisti di tendenza blanquista. Apparirà subito chiaro che tale successo, pur dovuto a profonde ragioni politiche, era stato favorito dallo scrutinio di lista che, tra l'altro, aveva offerto la possibilità al generale di candidarsi nella maggior parte delle circoscrizioni. I repubblicani partono perciò al contrattacco su un duplice fronte. Da un lato modificano le leggi elettorali reintroducendo l'uninomiale a doppio turno, ritenuto meno favorevole ai boulangisti, candidati nuovi ma con scarso radicamento locale, impedendo così le candidature multiple (circoscrivendo quindi "l'effetto Boulanger"); dall'altro deferiscono Boulanger al Senato costituito in Alta Corte per un presunto tentativo di colpo di stato, ne provocano la fuga e poi il suicidio.

Da allora il collegio uninominale verrà ritenuto dai francesi della terza repubblica un presidio anti-plebiscitario e antipopulista. In realtà, favorendo i candidati radicati sul territorio e incentivando le convergenze al secondo turno fra schieramenti affini, renderà un utile servizio a varie correnti politiche: consentirà, al secondo turno, ai repubblicani radicali di fare confluire i voti sui candidati moderati; ai cattolici "*ralliés*" di fare convergere i voti sui candidati governativi; ai monarchici legittimisti di convergere con i monarchici orleanisti contro il comune nemico repubblicano¹⁴. Il doppio turno di collegio, in breve, contribuì a salvare la Repubblica (Duverger 1950) anche se essa rimarrà debole perché, segnata dal traumatico scioglimento voluto da Mac-Mahon¹⁵, si assesterà su un sistema (non parlamentare ma) assembleare.

¹³ Tuttavia, nonostante fosse poco seguito l'appello di Leon Gambetta di unificare fin dal primo turno le candidature, i repubblicani conquistano all'Assemblea nazionale 340 dei 500 seggi disponibili mentre al Senato, eletto in secondo grado e quindi con una maggiore influenza dei municipi rurali, la maggioranza viene conquistata dai monarchici. Di qui le vicende che portano, nel 1877, "al colpo di stato del 16 maggio": il maresciallo Patrice de Mac-Mahon, Presidente monarchico della Repubblica, licenzia il presidente del consiglio Jules Simon, repubblicano moderato, e lo sostituisce con il monarchico duca di Broglie. La assemblea nazionale nega la fiducia al nuovo governo e Mac-Mahon, forte dell'appoggio del senato, scioglie la stessa e indice nuove elezioni nella speranza di provocare un pronunciamento degli elettori a favore dei monarchici. I risultati elettorali registrano la sconfitta del "*gouvernement de combat*" monarchico, una nuova vittoria dei repubblicani, la sconfessione dell'atto di scioglimento, e di lì a poco le dimissioni dello stesso Mac-Mahon.

¹⁴ Nelle elezioni del 1893 il doppio turno avrebbe altresì consentito il successo di 50 deputati socialisti. Sebbene divisi in cinque tendenze politiche, al secondo turno avevano infatti raccolto gli inviti all'unità di Jaurès e Millerand.

¹⁵ La vittoria dei repubblicani dopo detto scioglimento segnerà, di fatto, la fondazione della repubblica ma la segnerà negativamente: da allora in poi nessun presidente della Repubblica scioglierà o minaccerà lo scioglimento e nessun governo lo chiederà. Questo favorirà l'avvento di un regime "assembleare" ("*le gouvernement des députés*") e impedirà la nascita di un regime

La quarta Repubblica abbandonerà invece il doppio turno fino ad adottare nel 1951 un sistema proporzionale con premio di maggioranza, la famigerata “*Loi scélérate*” - che farà da modello sia alla innocua “legge truffa” italiana del 1953 sia al colpevole “porcellum” degli anni 2000¹⁶- che producendo coalizioni forzate porterà a governi assai deboli e fortemente instabili. L’incapacità degli stessi di affrontare il processo di decolonizzazione porterà – come è noto - alla crisi della IV Repubblica e a De Gaulle. La V Repubblica tornerà a fare del collegio uninominale a doppio turno il proprio punto di forza, prima ancora dell’elezione diretta del Capo dello Stato¹⁷.

Nel nostro Paese è il Piemonte di Carlo Alberto a introdurre (con legge 17 marzo 1848 ,n.68°), subito dopo l’approvazione dello Statuto, sull’esempio francese, l’uninomiale a due turni. Salvo una breve parentesi (dal 1882 al 1891 : anni in cui venne adottato lo scrutinio di lista che accentuò le manovre trasformistiche della Sinistra) l’uninomiale a doppio turno ha caratterizzato profondamente l’Italia liberale. Sono note le critiche che a tale sistema vennero mosse da varie parti. Vi sarà chi, cito per tutti Maranini, attribuirà al doppio turno il mancato emergere di un robusto sistema parlamentare perché “*non è atto a determinare chiari ed elementari schieramenti politici... spesso ... accordi si realizzano fra il primo e il secondo turno per escludere chi nel primo turno aveva raggiunto la maggioranza relativa. Un tale sistema ...elude ...l’autentica volontà dell’elettore, condizionato dai baratti fra i candidati (e fra i gruppi e i candidati che li sostengono), incoraggia la moltiplicazione e la confusione degli schieramenti*” (Maranini G. 1997 , 145, 181 ss.)¹⁸. In realtà sulle spalle del doppio turno erano caricate responsabilità che derivavano da altri fattori, quali il suffragio ristretto, la corruzione dei gruppi dirigenti e la scarsa autonomia della burocrazia dal governo (i “*Prefetti di Giolitti*”, secondo la nota denuncia di Salvemini, utilizzavano metodi non molto lontani da quelli dei prefetti di Napoleone terzo) . Lo scrutinio di lista previsto dalla legge del 1919 avrebbe dato spazio ai partiti di massa ma non avrebbe eliminato i guasti delle competizioni notabili¹⁹.

Sono note le ragioni che porteranno a riconfermare nel secondo dopoguerra il sistema proporzionale e lo scrutinio di lista, i tentativi di correzione dello stesso e il trauma della “legge truffa”. Soltanto nel corso della seconda metà degli anni sessanta alcuni studiosi (Fisichella 1970)

genuinamente “parlamentare” . Sicurezza sulla durata delle legislature e sistema elettorale contribuiranno a rendere non facile l’emergere di partiti in grado di assicurare quella disciplina che invece stava rafforzando il regime di gabinetto in Gran Bretagna (Mendès France 1962,68). E infatti sistemi uninominali , a un turno e ancor più a doppio turno, senza esercizio robusto del “*droit de dissolution*” , e su richiesta del Primo Ministro , possono provocare effetti non meno nocivi del sistema proporzionale.

¹⁶ In forza di quella legge le elezioni del 1954 furono vinte con altissimo margine (402 seggi su 625) da una coalizione, definita “*Troisième Force*”, formata da radicali, socialisti (SFIO) e democristiani (MRP), ma la concorrenza fra élites politiche diverse e i conflitti per la assunzione della presidenza del Consiglio da parte dei vari leader della coalizione - da Antoine Pinay a Joseph Laniel a Guy Mollet, a Edgard Faure, a Bourgeois-Maunoury , a Felix Gaillard fino a Pierre Mendès France - si mantennero talmente aspri da abbassare ulteriormente - a sei mesi circa - la durata dei governi.

¹⁷ Superando la precedente frammentazione partitica già alle elezioni del 1962 quattro ballottaggi su cinque si basarono su un “*affrontement droite-gauche*”; le posizioni di terza forza crolleranno dal 22,1 % del 1958 al 9,6% del 1962 . Con la esplosione del MRP e dei Radicali la Francia diverrà “bipolare”, prima ancora che si fosse pervenuti nel 1962 all’elezione diretta del Capo dello Stato.

¹⁸ Tuttavia - aggiungeva Maranini a p.181 - “*non è così elusivo della autentica volontà elettorale quanto i raffinati congegni a scrutinio di lista e a rappresentanza proporzionale, né atto come quelli a trasferire il potere effettivo fuori del Parlamento*”.

¹⁹ E infatti vi fu anche chi denunciò subito i guasti dello scrutinio di lista, che pure avrebbe dovuto porre rimedio ad alcune debolezze del precedente sistema. Scriveva Ivanoe Bonomi: “*Se il collegio uninominale è caduto perché si volle escludere l’elemento personale dal gioco dei partiti e dalla competizione dei programmi, il sistema nostro del voto di preferenza risuscita l’elemento personale nel peggiore modo possibile; giacché qui la persona non è più l’espressione di un partito o d’una idea , ma è la persona che contrasta con un’altra persona entro la medesima lista, ossia è il duello per la riuscita, combattuto spesso con l’insidia e con l’inganno, sempre con nocumento gravissimo all’educazione politica del paese*”(Bonomi, 1919 , 288) .

riproporranno l'uninomiale a doppio turno, ma al fine dichiarato di assicurare la sotto-rappresentazione dei partiti ritenuti antisistema, in particolare il PCI e il MSI, poco coalizzabili, e la sovra rappresentazione dei partiti in grado di dare coerenti basi parlamentari ai governi.

Dagli anni 80 in poi è storia recente: prima rilanciato dal Partito socialista – con la gestione Craxi, dal 1979 in poi – viene presto messo da parte a favore della formula della elezione diretta a doppio turno del capo dello Stato, accompagnata tuttavia dal mantenimento della proporzionale per la elezione delle Camere. Seguirà, come è noto, la crisi di sistema aperta dalla caduta del muro di Berlino, dalle vicende di Tangentopoli e dalle iniziative referendarie del 20 giugno 1991 e del 18 aprile 1993. Dopo la vittoria dei referendum elettorali (ma già nel corso stesso della campagna referendaria) sarà vivace il confronto fra i fautori del turno unico e i fautori del doppio turno. L'intento dei fautori del doppio turno era quello di favorire i processi di alternanza aggregando al secondo turno le varie formazioni della sinistra riformista (socialisti ed ex comunisti) e della sinistra radicale. L'intento dei fautori del turno unico (a parte le tradizionali posizioni dei radicali di Pannella) era, invece, quello di stabilizzare il sistema politico proteggendo il centro democristiano, allora ritenuto in maggioranza relativa in diverse parti del Paese.

Rilanciato dal PDS durante la campagna referendaria del 1993, il doppio turno viene accantonato con l'accettazione definitiva del turno unico, voluto sia dalla DC e sia da quei settori del PDS che puntavano non all'alternativa ma alla consociazione con quest'ultima: è il c.d. "Mattarellum"²⁰, alla cui base stava la convinzione che i sommovimenti provocati dalle vicende di Tangentopoli e dai referendum elettorali non avrebbero travolto gli equilibri politici tradizionali, lasciando ancora alla DC il ruolo di partito di maggioranza relativa.

I calcoli si dimostreranno sbagliati. Non posso qui ripercorrere le ragioni che porteranno alla vittoria di Berlusconi mi limito a ricordare che il mono-turno favorirà nelle elezioni del 27 marzo del 1994, la coalizione di Berlusconi. Con il doppio turno si sarebbe avuta presumibilmente, nell'intervallo tra il primo e il secondo turno, la convergenza del voto di centro con quello della sinistra, vanificando il successo berlusconiano (eppure – ecco il paradosso - Berlusconi e Forza Italia avevano condotto la campagna elettorale proponendo l'adozione del doppio turno). Dell'errore compiuto si accorgeranno con ritardo sinistre e popolari: i primi torneranno a insistere sul doppio turno (mai abbandonato in linea di principio²¹); i secondi inizieranno una lenta marcia

²⁰ La legge "Mattarella" non solo associava al 75% di quota maggioritaria il 25% di quota proporzionale ma prevedeva, per la Camera dei deputati, due voti in mano all'elettore, uno per il candidato nel collegio uninominale l'altro per la lista di partito (diverso invece il sistema previsto per il Senato che, pur prevedendo la quota proporzionale, si affidava ad un solo voto dell'elettore). Ne derivava che il voto per la quota proporzionale tendeva a inquinare i risultati positivi indotti dalla quota maggioritaria. E infatti, mentre i partiti erano incentivati ad allearsi per sostenere il medesimo candidato nel collegio uninominale - e quindi incentivati a presentare lo stesso programma e financo lo stesso candidato alla Presidenza del Consiglio - erano invece concorrenti, e quindi in conflitto, nella quota proporzionale. Tale conflittualità – come era prevedibile - non si manifestava solo al momento del voto ma si trascinava per un'intera legislatura spingendo i partiti alleati a ricercare "visibilità", vale a dire a alimentare, talvolta artificiosamente, motivi di divisione su temi assai rilevanti. Ne ha sofferto la coalizione di centro destra, vincitrice nelle elezioni del 1994, del 2001, del 2008 che ha subito le tensioni derivanti dalla alleanza ora con la Lega, ora con l'Udc ora con il gruppo di Gianfranco Fini; e ne ha sofferto la coalizione di centro sinistra alle prese nel 1998 e nel 2006 con la dissociazione sia di Rifondazione comunista, sia della lista Mastella. Era un sistema, in breve, carico di difetti ma che il "porcellum" ha portato a rimpiangere e che, se non fosse intervenuta la nota sentenza della Corte costituzionale del gennaio 2012, molto probabilmente sarebbe stato ripristinato in forza di un prevedibile esito positivo del referendum "Morrone".

²¹ in realtà non c'è mai stata una ferma e coerente adesione del PDS al doppio turno di collegio. Nelle dichiarazioni con cui il PDS appoggiò il referendum del 18 aprile 1993 sembrava chiara la opzione del doppio turno di collegio ma essa fu abbandonata nel corso dei lavori della "Bicamerale" De Mita-Iotti. In questa commissione rimasi solo con il liberale Patuelli a difendere fino all'ultimo il doppio turno. La DC, come dico nel testo, preferiva il turno unico perché si illudeva di essere ancora partito di maggioranza relativa in tante parti del Paese e temeva che il doppio turno potesse facilitare le aggregazioni contro di essa. Non è facile invece riuscire a capire il contorto ragionamento con cui allora il PDS barattò il "doppio turno" con il "doppio voto" del Mattarellum.

La nascita di detto sistema elettorale ha una data precisa, il 10 febbraio 1993. Come è possibile leggere nei resoconti della seduta del plenaria del 10 febbraio 1993 e su "La Repubblica" del giorno dopo, nella cronaca di G. M. Bellu, "la notizia delle dimissioni del Ministro guardasigilli Martelli è arrivata quando il vicepresidente della bicamerale, Augusto Barbera, aveva appena

che li porterà a chiedere il ritorno al sistema proporzionale²², acquisendo progressivamente il consenso della formazione berlusconiana.

E infatti, sotto la spinta dell'Udc, la allora coalizione di centro destra approverà nel 2005 il passaggio ad un sistema proporzionale, ma con premio di maggioranza: il famigerato "porcellum" (la già menzionata legge 21 dicembre 2005, n. 270). L'intento era quello di favorire l'identità dei partiti alleati del centro-destra e nello stesso tempo quello di ridimensionare le aspettative di vittoria del centro-sinistra, allora favorito nei collegi uninominali da un maggiore radicamento nel territorio. Non volendo passare al voto di preferenza, l'abbandono del collegio uninominale doveva necessariamente portare alla scelta dei candidati mediante liste bloccate, ma così ampie da sradicarli da ogni collegamento con il territorio (cui si aggiunse il non felice intervento di Ciampi, volto a frantumare il premio di maggioranza al Senato in tanti premi regionali, in ossequio alla elezione "su base regionale" imposta dalla Costituzione).

Il doppio turno aveva già da tempo perso terreno ma i fautori dello stesso erano però riusciti a prevederne la introduzione nelle elezioni per i Comuni superiori a 15.000 (e nelle Province) attraverso la elezione diretta del Sindaco (e del Presidente della Provincia). I risultati saranno apprezzati da subito fin dalle elezioni amministrative del turno autunnale del 1993, che segnarono da un lato una decisa bipolarizzazione della competizione e dall'altro una indubbia stabilità delle amministrazioni locali (ma analogo risultato non si riuscirà ad ottenere per la elezione dei Presidenti delle Regioni, rimasta a turno unico, per il timore convergente del centrodestra e del centrosinistra di mettere in discussione gli equilibri nelle Regioni di loro maggiore insediamento).

Ma attenzione: un'insidia è contenuta nel richiamo frequente a tali modelli. Richiamarsi ad essi può essere utile se dovesse servire a sottolineare l'importanza di una decisione popolare che

rilanciato l'ipotesi di una votazione in due turni, un sistema analogo a quello francese. Ed è stato Achille Occhetto a troncare il dibattito. Si è appena dimesso il Ministro di Grazia e giustizia. Domani il Paese sarà profondamente turbato: sarebbe un atto irresponsabile la notizia di un altro rinvio." Poi " - prosegue il quotidiano - la seduta è stata sospesa e Mattarella ha elaborato il testo alla fine approvato a maggioranza ". In realtà le motivazioni del rifiuto del "doppio turno" e l'assenso invece al "doppio voto" furono due. In primo luogo quella di evitare di costruire un sistema che avrebbe portato a una campagna elettorale in cui necessariamente PDS e PSI, almeno al secondo turno, si sarebbero dovuti presentare uniti, in alternativa alla DC; partito con cui il gruppo dirigente del PDS sperava invece di potere dare vita dopo le elezioni a una alleanza di governo (non è privo di significato che l'abbandono del doppio turno sia avvenuto nei giorni in cui entrava in difficoltà Claudio Martelli, raggiunto da un avviso di garanzia, che aveva rappresentato un punto di riferimento all'interno del PSI per una strategia di alternativa alla DC). In secondo luogo si pensava che attraverso il doppio voto previsto dal testo Mattarella sarebbe stato possibile raggiungere più facilmente un'intesa con Rifondazione comunista, cui premeva mantenere un voto di "appartenenza" almeno in un quarto dei seggi.

²² Nel programma dell'Ulivo per le elezioni del 1996 si tornerà a parlare di uninominale a doppio turno ma subito dopo la vittoria della coalizione i partiti minori della stessa si opporranno al doppio turno, da essi ritenuto penalizzante, in quanto li avrebbe costretti nel primo turno a contarsi sul territorio, rendendoli quindi meno in grado di influire sul partito maggiore nella spartizione dei collegi. Alla ri-conversione del centro sinistra segue l'abbandono del doppio turno da parte di Berlusconi. Il leader di Forza Italia in una prima fase abbraccia assieme a Fini la soluzione mono-turnista ritenendo difficile spingere il proprio elettorato a votare, in caso di ballottaggio, candidati leghisti (e viceversa) e in una seconda fase, temendo di perdere la maggioranza e ritenendo comunque il centrosinistra più radicato nei collegi, si spinge sempre più verso un sistema proporzionale.

Nel 1998 l'iniziativa per un referendum elettorale volto ad abolire la quota proporzionale fa riemergere, ma senza esito, il dibattito sul doppio turno. Nel novembre 1998 prima il Capogruppo dei senatori DS Cesare Salvi poi il Ministro per le riforme istituzionali Giuliano Amato si spingono al punto di proporre un doppio turno con il ballottaggio fra i primi due candidati. Lo scopo è quello di prendere le distanze dal referendum che si limitava ad abolire la quota proporzionale. In base a tale proposta il secondo turno - pur limitato al ballottaggio fra i primi due candidati - sarebbe scattato solo nel caso che nessun candidato avesse superato la soglia del 40%. In tal modo si sarebbe avuto un turno unico, secondo i dati del 1996, nel 86% dei collegi. Un doppio turno marginalizzato dunque e tutto a vantaggio dei partiti minori (la cui rendita di posizione per raggiungere il 40% veniva accresciuta). Al progetto verranno apportate correzioni nella Commissione affari costituzionali del Senato, soprattutto per quanto riguarda il c.d. diritto di tribuna - diverrà il c.d. progetto Amato-Villone - ma dopo il mancato raggiungimento del "quorum" nella consultazione referendaria del 18 aprile 1999 sarà abbandonato definitivamente. L'ulteriore insuccesso di un referendum elettorale nel 2000 per la abolizione della quota proporzionale aprirà la strada al revival proporzionalista.

legittimi direttamente l'esecutivo, nonché a mettere in evidenza che il punto di forza di quel sistema è il ritorno a nuove elezioni nel caso di rottura del rapporto fiduciario fra Consiglio e Sindaco (o Presidente); sarebbe invece meno convincente se volto a evocare il metodo delle liste appentate ivi previsto, basato sul sistema proporzionale (per di più con voto di preferenza). E' da ricordare, infatti, che la "coalizione di liste" prevista per i Comuni e le Province (anziché - come meglio sarebbe stato - di "liste di coalizione", previste invece per i Comuni sotto i 15.000 abitanti) incentiva la frammentazione dei partiti e la moltiplicazione delle liste (in alcuni Comuni fino a 20- 25 liste collegate al Sindaco). Solo il forte accentramento che si realizza sulla figura del Sindaco (e del Presidente) consente di frenare le tendenze alla frantumazione e a fare funzionare il sistema.

Un nesso fra sistema elettorale e forma di governo.

Per i motivi più volte indicati l'uninomiale a doppio turno appare, dunque, la soluzione preferibile, sia perché consente di eleggere candidati radicati nel territorio sia perché mette insieme spinte aggregative – affidate, come accennavo, alla scelta degli stessi elettori fra il primo e il secondo turno - e legittime esigenze di identità dei partiti (almeno al primo turno). Ma la vicenda storica fin qui richiamata prova che l'uninomiale a doppio turno può dare i suoi frutti se sono presenti alcune condizioni. Non mi riferisco solo alla condizione che vi sia un'adeguata clausola di sbarramento per l'accesso al secondo turno²³ ma soprattutto che l'elezione nei collegi possa operare avendo come punto di riferimento la dimensione nazionale della competizione, un elemento nazionale "ordinante". E ciò sia per potenziarne l'effetto aggregante e bipolarizzante, sia per orientarlo su scala nazionale, evitando (o contenendo) candidature dettate da spinte localistiche, clientelari o notabili (tali spinte, del resto, rappresentano l'altra inevitabile faccia di un maggior radicamento dei parlamentari sul territorio). Lo dico in breve: per evitare la dispersione localistica è assai opportuno collegare la competizione nei collegi a una competizione di livello certamente nazionale, vale a dire alla scelta del vertice dell'esecutivo, sia esso il Primo Ministro o il Capo dello Stato con poteri di governo.

Più volte – e da tempo - ho insistito sulla legittimazione diretta del primo ministro, collegato ad elezioni a doppio turno (Barbera 1991), proprio come asse unificante in grado di reggere rispetto alle spinte della frammentazione partitica e dei localismi. Un tentativo di dare forma nella realtà italiana, con i necessari adattamenti e forzando sulle regole elettorali, al "modello Westminster", come modello alternativo sia al governo "assembleare" sia al sistema semipresidenziale. E' un tentativo che ha anche trovato uno spazio, prima nella prassi di indicare sul simbolo il nome del candidato alla Presidenza del Consiglio poi nella più rigida formulazione del "porcellum" che richiede l'indicazione del leader della coalizione. E' un tentativo – devo riconoscerlo – che non ha fin qui avuto successo. Ed è oggi facile capire il perché. Lascio da parte i motivi strettamente politici e lascio da parte gli ostacoli frapposti, compreso il mancato adeguamento di talune norme costituzionali (dal bicameralismo perfetto al potere di scioglimento). Il motivo è più di fondo; nelle democrazie parlamentari in cui il modello Westminster si è in varie forme realizzato (nel Regno Unito, in Germania o in Spagna) sono i partiti che danno forza alle istituzioni di governo: è il leader del partito più votato, infatti, che assume la investitura a primo ministro. Siamo in condizione di avere partiti siffatti con una consistenza che ne fonda una "vocazione maggioritaria"? E' possibile perseguire tale modello in presenza di partiti personali, di partiti aziendali, di cartelli localistici, di movimenti transeunti? o

²³ ...da innalzare progressivamente come è avvenuto in Francia, dove si è passati dal 5% dei voti validi fino al 12, 5% degli aventi diritto al voto: oggi corrispondente circa al 18 per cento dei votanti. Vi è chi (la Commissione Vedel in Francia nel 1993: Amellier 1993, 259 ss.) si è altresì posto il problema di incentivare la desistenza delle forze minori nel secondo turno attraverso il riconoscimento di un "diritto di tribuna" riservato alle stesse; ma è tema che in questa sede non appare rilevante.

in presenza comunque di partiti tradizionali ma gravemente lacerati (fino alla deflagrazione del Partito democratico nella elezione del Capo dello Stato nell'aprile scorso)?

La grave crisi del sistema partitico che si registra in Italia richiede una prospettiva inversa a quella prima indicata, che posso così riassumere: dare vita a istituzioni solide, che siano in grado di trasmettere la loro forza ai partiti e ai movimenti politici.

Così è avvenuto in Francia. Il sistema semipresidenziale della V Repubblica ha consentito di supplire sempre più alla debolezza dei partiti francesi (Duhamel 1993,420 ss.). Per di più, dopo la riforma del 2000, che ha unificato la durata della Assemblea nazionale e della Presidenza della Repubblica, rendendo del tutto marginali possibili coabitazioni, il modello semipresidenziale appare realizzabile, in altre forme (tranne l'ipotesi estrema di ormai improbabili coabitazioni), l'obiettivo dello stesso modello Westminster, vale a dire la legittimazione contestuale di una maggioranza e del vertice dell'esecutivo, assicurando nel contempo una maggiore flessibilità nella formazione di governi sottoposti alla fiducia del Parlamento (non a caso è tornata a circolare l'espressione "semi-parlamentare" che Duverger aveva messo ai margini all'inizio degli anni settanta). Questo obiettivo è reso possibile perché - di norma - le elezioni presidenziali precedono le elezioni della Camera dei deputati così orientando le scelte degli elettori dell'Assemblea Nazionale (e non viene escluso, come era stato proposto in vista delle elezioni del 2002, di fare coincidere del tutto le due elezioni) . E' significativo ricordare, al riguardo, che il socialista François Hollande al primo turno aveva raggiunto appena il 28,6 % e dopo il ballottaggio ha invece ampiamente raggiunto la maggioranza assoluta dei suffragi: il 51,6% contro il 48,4% di Sarkozy (lo so: ora Hollande è in caduta di consensi ma la Francia ha comunque un governo) .

Può la funzione prima indicata essere assunta anche in Italia da un Capo dello Stato eletto direttamente ? potrebbe tale soluzione rappresentare lo sbocco per un sistema politico "giunto alla soglia del semipresidenzialismo" (già in questo senso Pasquino, 2013, 114; Ceccanti 2013; Morrone 2013)? . Mi rendo conto delle obiezioni di chi sottolinea che in tal modo si verrebbe a incidere proprio su una figura che ha dimostrato di funzionare nei periodi di crisi attraversati dalla Repubblica, come in particolare dimostra, da ultimo, la Presidenza Napolitano (Prospero 2013). Ma il ragionamento può essere capovolto: proprio la Presidenza Napolitano ha evidenziato nei fatti il ruolo di stimolo e indirizzo politico - e non solo di garanzia - spesso svolto dai Presidenti della Repubblica (Rusconi 2013). E del resto non poche battaglie parlamentari per l'elezione dei Presidenti della Repubblica hanno sempre avuto obiettivi di politica generale , che andavano al di là della scelta di un "garante": così è stato per il condizionamento e contenimento del centro sinistra con l'elezione di Segni , per il consolidamento dello stesso con l'elezione di Saragat, per la ricerca di equilibri sulla destra con l'elezione di Leone , per il rafforzamento della solidarietà nazionale con Pertini ; e così è stato nella mancata elezione del successore di Napolitano , in cui si sono scontrate , paralizzandosi a vicenda , diverse strategie per la formazione del governo (Ceccanti 2013).

Ma attenzione; non basterebbe l'elezione diretta del Capo dello Stato, né in alternativa la legittimazione diretta del Capo del governo se esse non fossero sorrette - lo dicevo prima - da un Parlamento autorevole rischierebbero o di essere inefficaci (pensiamo al modello austro-finlandese invocato in varie occasioni²⁴) o di produrre esiti plebiscitari. Un Parlamento è autorevole - è appena il caso di ricordarlo - se è composto da personalità legittimate dal voto popolare , "elette non nominate", e se in grado di assicurare una maggioranza in sintonia con il vertice del potere esecutivo. Ed è anche vero l'inverso: come dicevo prima, l'adozione del collegio uninominale a doppio turno non accompagnata dall'elezione di una leadership nazionale

²⁴ Le espressioni usate dagli Autori dei vari saggi in Passarelli 2010 - "Presidente in declino" (Finlandia), "Presidente dimezzato"(Portogallo), "Gigante incatenato"(Austria) - rendono l'idea di un "semipresidenzialismo di facciata" .

rischia di dare spazio - tanto più in momenti di declino dei partiti - al notabilato locale, nelle sue varie forme, con esiti non molto dissimili da quelli conosciuti nell'Italia di Giolitti.

In ogni caso non voglio trascurare i pericoli che l'elezione diretta di un Capo dello Stato alimenti forme di plebiscitarismo (Barbera 1991). La cautela è quindi d'obbligo e può anche essere opportuno limitarsi a talune incisivi interventi sulla forma di governo parlamentare, insistendo sul modello Westminster; ma un punto deve essere chiaro: le proposte semipresidenzialiste qui discusse (e sempre più diffuse nel dibattito politico) nulla hanno a che vedere con le soluzioni presidenzialiste suggerite (e in un certo periodo tentate) in Italia nei primi decenni della Repubblica allo scopo non di favorire, ma di comprimere il ricambio dei governi e delle classi dirigenti²⁵.

Diviene decisivo, al riguardo, lo stato di salute dei partiti, che non possono ridursi a "rampes de lancement de presidentiables" (Portelli 1980), ma devono mantenere la capacità di tenere aperti i canali di comunicazione con la società. Devono essere in grado di elaborare programmi e strategie, su cui cercare non solo la elezione di una personalità carismatica ma anche di raggiungere la maggioranza nelle assemblee parlamentari. Da qui, appunto, la importanza decisiva di un sistema elettorale aggregante, come l'uninomiale a doppio turno, che valorizzi i singoli parlamentari e il loro collegamento con il territorio. Una riforma delle istituzioni per valorizzare i partiti non per deprimerne ulteriormente la funzione (Barbera 1992, 204).

Bibliografia

- Aini M., *Napolitano l'esploratore*, In *Il grande gioco del Quirinale*, Edizioni del Corriere della sera, Milano 2013;

- Ameller M., *Le Comité consultatif pour la révision de La Constitution et le Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel* 1993, 259 ss.; il Rapporto può leggersi in "*Journal Officiel de la République française (15-16 février 1993)*": per quanti nel comitato erano fin da allora favorevoli alla coincidenza dei mandati dell'Assemblea e del Presidente (poi attuata con la riforma del 2000) gli obiettivi erano essenzialmente due: "instituer..un lien directe entre le President e la majorité" e "evitare una "situation de campagne électorale permanente" .

- Armaroli P., *Governo: la doppia fiducia*, in *Quaderni costituzionali* 1981, 580 ss.;

²⁵ Nel corso degli anni sessanta un progetto presidenzialista fu immaginato da gruppi minoritari come mezzo per frenare l'apertura ai socialisti da parte della democrazia cristiana, come modo per bloccare l'evoluzione del sistema politico italiano. Al contrario, alla fine degli anni settanta, l'elezione diretta del Capo dello Stato fu lanciata da Bettino Craxi e Giuliano Amato con l'obiettivo di sbloccare il sistema politico italiano e favorire l'alternanza di governo. Non se ne fece nulla e rimase come paravento propagandistico per una politica delle istituzioni sostanzialmente conservatrice fino al punto che, in attesa della catarsi presidenzialistica, Craxi si oppose nel 1990 persino alla elezione diretta dei sindaci, costringendo il Governo Andreotti a porre la fiducia su un emendamento al testo di riforma delle autonomie (legge 142/1990). All'inizio degli anni novanta, il movimento referendario, in antitesi alle posizioni craxiane e alle posizioni dell'allora Presidente Cossiga, superando tenaci resistenze, grazie anche alla evoluzione dei rapporti politici dopo la caduta del muro di Berlino, pose l'obiettivo della legittimazione diretta (della "legittimazione", non necessariamente della "elezione" diretta dello stesso) del Capo del Governo, come esito possibile di un sistema elettorale maggioritario bipolarizzante. L'obiettivo fu raggiunto con il referendum del 18 aprile 1993. Sebbene abbiano pesato le resistenze proporzionaliste espresse con la legge Mattarella per ben cinque volte gli italiani sono stati chiamati a pronunciarsi direttamente su coalizioni di governo e sul loro leader.

Nella seconda parte degli anni novanta il tema del presidenzialismo, è tornato a ri-affacciarsi in più occasioni e con diverse motivazioni. Diversi gli obiettivi politici perseguiti, talvolta fra loro assai distanti ma spesso volutamente confusi e poco trasparenti. C'è chi ha usato, ed usa, il presidenzialismo come alibi per tornare a rimodellare il sistema politico in senso proporzionalistico. All'elezione diretta di un Capo dello Stato, peraltro con flebili poteri, avrebbe fatto da contrappeso la "ri-proporzionalizzazione" del sistema elettorale.

C'è anche chi, tuttora, vorrebbe usare il presidenzialismo "all'americana" per coprire posizioni sostanzialmente assembleariste immaginando per il nostro Parlamento lo spazio lasciato al Congresso negli Stati Uniti. Una ricetta poco credibile in una Europa in cui - per fortuna - i partiti politici, sebbene indeboliti, hanno un ruolo ancora significativo.

- Barbera A., *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 2, 1990 (tema ripreso in *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma 1991, p181 ss.);
- Barbera A., *Il Giano del presidenzialismo*, in *Democrazia e Diritto* 4/1991;
- Barbera A., *Una democrazia con i partiti*, in *Democrazia e diritto*, 4/1992, p.204 ss;
- Barbera A., *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Rassegna parlamentare* 1996 (ripubblicata in *Il premierato nei governi parlamentari*, a cura di Tommaso Frosini, Giappichelli, Torino 2004,39ss.);
- Barbera A., *Un presidente alla francese*, colloquio con M. Duverger in "I democratici, n. 12, marzo 1996;
- Barbera A., *Le ambiguità del Cancellierato e le doppipezze del doppio turno*, in *Quaderno n.10 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Giappichelli, Torino 2000;
- Barbera A., *Fra governo parlamentare e governo assembleare : dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali* 2011 ;
- Barbera A., *A 25 anni dall'assassinio di Roberto Ruffilli*, in www.rivistailmulino.it;
- Barbera A., Ceccanti S., *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati* in *Quaderni costituzionali* 1995;
- Belletti M., *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Cedam, Padova 2008;
- Bettinelli E., *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Comunità, Milano, 1982;
- Bin R., *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, In *Quaderni costituzionali* 2013, pp.7 ss.;
- Bonomi I., *La nuova legge elettorale alla prova*, in *Nuova Antologia*, 1 dicembre 1919, fasc.287,p.288;
- Carlassare L., *Il Quirinale da solo non basta*, in "IL Fatto Quotidiano, dell'11 febbraio 2011;
- Ceccanti S., *I cambiamenti costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it 2013;
- Ceccanti S., *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in www.forumcostituzionale.it, 2013
- Chessa O., *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali* 1/2013, 21 ss.;
- de Vergottini, *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Percorsi costituzionali* 2011, fascicoli 2 - 3;
- Duhamel O., *La gauche et la République*, Presses Universitaires de France, Parigi 1993;
- Duverger, M. *L'influence des systemes électoraux sur la vie politique*, en collaboration avec F. Goguel, J.Cadart, G.de Loys ,S.Mastellone, A.Soulier, A.Vlachos , Armand Colin, Paris 1950;
- Elia L. Scoppola P.(a cura di) , *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Il Mulino, Bologna 2003, pp. 64-65;
- Elia L., *Costituzione, partiti, istituzioni*, a cura di Marco Olivetti, Il Mulino, Bologna 2009;
- Ferrara G., *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, in www.costituzionalismo.it
- Fisichella D., *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze 1970 (ripreso in *Elezioni e democrazia*, Il Mulino, Bologna 2003);
- Fusaro C. , *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in A. Barbera - G.Guzzetta, *Il governo dei cittadini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 653 ss.;
- Fusaro C., *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali* 2013, p.47 ss.;

- Galliani D., *Metodo di studio e "setteennato" di Napolitano*, in Quaderni costituzionali 2013, 61 ss;
- Gambino S., *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale , fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (2013);
- Giorgis A., *La via non è il presidenzialismo*, in L'Unità del 25 aprile 2013;
- Gorlani M., *Il Capo dello Stato dentro la crisi del sistema politico costituzionale italiano*, in www.forumcostituzionale.it 2012;
- Hermens, F. A., *Verfassungslehre*, Westdutscher, Köln-Opladen 1964 (tr. it.: *La democrazia rappresentativa*, Vallecchi, Firenze 1968);
- Luciani M., *Perché è sbagliata la via presidenziale*, in L'Unità del 31 marzo 2013;
- Maranini G., *Storia del potere in Italia (1847- 1967)*, Vallecchi, Firenze 1967, 145 ss. e 181 ss.;
- Mattei U., *Contro riforme*, Einaudi , Torino 2013;
- Mendès France P., *La Repubblica moderna*, Einaudi, Torino, 1962;
- Morrone A., *Dopo le elezioni politiche: per una Repubblica semipresidenziale*, in www.forumcostituzionale.it 2013;
- Pasquino G., *L'elasticità della presidenza della Repubblica*, in Quaderni costituzionali 1/2013,111 ss.
- Passarelli, G., *Presidenti della Repubblica. Forme di Governo a confronto* Giappichelli , Torino 2010;
- Portelli H., *La presidentialisation des partis français*, in Pouvoirs , 14/1980;
- Prospero M., *Un presidente al primo voto*, in L'unità del 11 aprile 2013;
- Rodotà S., *Le riforme della ricostruzione* in La Repubblica del 1 marzo 2013;
- Rusconi G, *La via italiana alle riforme istituzionali*, in La Stampa del 25 aprile 2013;
- Settis S. *Quei punti di intesa nella Costituzione* , in La Repubblica del 3 marzo 2013;
- Strom K. , *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge 1970
- Tebaldi M., *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna 2005