Sussidiarietà e...

La Fondazione per la Sussidiarietà è stata costituita nel 2002 come luogo di dialogo tra soggetti impegnati a «sostenere la persona nel suo itinerario formativo, di presenza e di espressione nella società» (art. 2 dello Statuto).
Il suo operato trae ispirazione dal principio di sussidiarietà, che afferma il primato della persona rispetto alla società (sussidiarietà orizzontale) e della società rispetto allo Stato (sussidiarietà verticale), affinché ogni decisione attinente l'interesse generale sia presa al livello più vicino al cittadino.
La ricerca è uno dei compiti fondamentali della Fondazione. La più importante delle iniziative in questo campo è il Rapporto sulla sussidiarietà, un'indagine condotta annualmente con lo scopo di indagare il livello di applicazione del principio di sussidiarietà nei diversi settori della vita pubblica e individuare in essi i potenziali spazi di sviluppo che possono derivare dall'applicazione del principio stesso.
All'interno di questo progetto, la Fondazione per la Sussidiarietà, insieme a Mondadori Università, ha dato vita alla collana *Sussidiarietà e*…, in cui viene pubblicato ogni anno il rapporto dell'indagine commentato da autorevoli esperti.
Per maggiori dettagli consultare www.sussidiarieta.net

Volumi pubblicati
1. *Sussidiarietà ed educazione*, gennaio 2007
2. *Sussidiarietà e riforme istituzionali*, gennaio 2008

Sussidiarietà e riforme istituzionali

Rapporto sulla sussidiarietà 2007

MONDADORI UNIVERSITÀ

Fondazione per la Sussidiarietà

Il Sistema Qualità di Mondadori Education S.p.A. è certificato da **BVQI** secondo la Norma **UNI EN ISO 9001:2000** (Vision 2000) per le attività di: **progettazione, realizzazione e commercializzazione di testi scolastici e universitari, dizionari e supporti.**

© 2008 Mondadori Education S.p.A., Milano
Tutti i diritti riservati

Prima edizione Mondadori Università: gennaio 2008
www.mondadoriuniversita.it

Edizioni

1 2	3 4	5 6	7 8	9 10
2008	2009	2010	2011	2012

Realizzazione editoriale
CUSL, Cooperativa Universitaria Studio e Lavoro arl, Milano
www.cusl.it

Stampato in Italia - Printed in Italy
Stampa
Grafica Dieci, Città di Castello (PG)

Progetto di copertina di Alfredo La Posta

In copertina: Ambrogio Lorenzetti (1285-1348 ca.), *Effetti del Buon Governo nella città* (particolare). Siena, Palazzo Pubblico. © 1990 Foto Scala, Firenze.

Indice

11 INTRODUZIONE
di Luca Antonini e Carlo Lauro

17 PARTE I
COSTITUZIONE E RIFORME

17 1. La storia della grande riforma costituzionale
di Andrea Simoncini
17 1.1 Italia *semper reformanda*
18 1.2 *Constitutio reformanda*
20 1.3 Politica *reformanda*?

23 2. Comunicare quali riforme
di Leonardo Morlino
23 2.1 Premessa
23 2.2 Informati e convinti?
25 2.3 Che informazioni hanno i cittadini?
26 2.4 Fra il dire e il fare c'è di mezzo il mare?

29 3. La forma di governo e il sistema elettorale
di Augusto Barbera
29 3.1 Una grande richiesta di partecipazione
30 3.2 I problemi del bipolarismo italiano
33 3.3 I rischi del sistema delle preferenze
34 3.4 Le riforme sono necessarie

37 4. Sussidiarietà orizzontale e riforma del *welfare*
di Giorgio Lombardi e Lorenza Violini
37 4.1 Premessa

38 4.2 L'idea della sussidiarietà tra solidarietà e libertà
41 4.3 Sussidiarietà, efficienza e *welfare state*

45 5. Il federalismo
di Antonio D'Atena
45 5.1 Un orientamento favorevole al federalismo e alla sussidiarietà
47 5.2 La richiesta di grandi riforme

49 6. Il federalismo fiscale
di Mario Bertolissi
49 6.1 Solidarietà e responsabilità devono andare di pari passo
50 6.2 Il principio "rivoluzionario" di sussidiarietà nella gestione delle risorse pubbliche

PARTE II
IL RAPPORTO. I risultati dell'indagine

55 1. La metodologia della rilevazione
di Maria Gabriella Grassia, Luca Antonini e Carlo Lauro
55 1.1 La fase del campionamento
61 1.2 Le unità sostitutive
62 1.3 Esito della rilevazione
63 1.4 Il questionario dell'indagine
65 Questionario: Rapporto sulla sussidiarietà 2007

75 2. I risultati della ricerca
di Neri Lauro e Maurizio Lauro
75 2.1 Descrizione del campione
78 2.2 La sussidiarietà nella percezione degli italiani
86 2.3 Il metodo delle riforme
90 2.4 Bicameralismo e Senato federale
92 2.5 Funzionamento e rapporto tra gli organi istituzionali
97 2.6 Partecipazione politica e sistema elettorale
105 2.7 Regionalismo ed enti locali
119 2.8 Principio di valutazione

121 3. La sussidiarietà bussola per le riforme istituzionali
di Carlo Lauro
121 3.1 L'analisi delle relazioni fra sussidiarietà e riforme istituzionali
122 3.2 L'analisi delle corrispondenze multiple
124 3.3 L'interpretazione delle mappe fattoriali
131 3.4 La *cluster analysis*
144 3.5 *Civic auditing* e strumenti di supporto alle riforme

PARTE III
LA PAROLA ALLA POLITICA

149 1. Una nazione che sa quello che vuole
di Gianni Alemanno
149 1.1 Il principio di sussidiarietà ancora poco conosciuto
151 1.2 Le riforme costituzionali e il sistema elettorale che gli italiani vorrebbero
153 1.3 Una spinta verso il federalismo

155 2. Un assetto istituzionale radicato nelle scelte dei cittadini
di Giuliano Amato
155 2.1 L'apporto positivo della sussidiarietà
156 2.2 Le risposte sul sistema elettorale e la forma di governo
157 2.3 Ruolo delle Regioni e federalismo fiscale

161 3. Condivisione e sussidiarietà alla base delle riforme istituzionali
di Franco Bassanini
161 3.1 Le riforme costituzionali devono essere condivise
162 3.2 La condivisione delle riforme e la modifica dell'articolo 138
164 3.3 L'importanza del principio di sussidiarietà
165 3.4 Sistema elettorale e forma di governo

167 4. Desiderio di partecipazione e risposte politiche
di Vannino Chiti
167 4.1 Sussidiarietà e Costituzione riformata: una nuova fisionomia

dei poteri pubblici
168 4.2 Sussidiarietà e Costituzione da riformare: la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini
170 4.3 Le risposte della politica

175 5. Sussidiarietà e federalismo: una possibilità di risposta più efficiente alle esigenze dei cittadini
di Roberto Formigoni
175 5.1 La politica incapace di riforme
176 5.2 La domanda crescente dei cittadini
177 5.3 Ripartire da un fatto: l'esperienza lombarda
178 5.4 Dal particolare al generale: il federalismo necessario

181 6. Sussidiarietà: principio non sufficientemente conosciuto (e applicato)
di Enrico Letta
181 6.1 Le risposte sul principio di sussidiarietà
184 6.2 Le risposte sulle riforme costituzionali
186 6.3 Alcune conclusioni

187 7. Dal basso verso l'alto, dalla società verso lo Stato per conservare la democrazia
di Giulio Tremonti
187 7.1 Il problema della democrazia: la necessità di un nuovo equilibrio
189 7.2 Le indicazioni provenienti dall'indagine

193 CONCLUSIONI
di Luca Antonini e Giorgio Vittadini

215 Gli autori

INTRODUZIONE

di Luca Antonini e Carlo Lauro

Introduzione

di Luca Antonini e Carlo Lauro

Il nuovo *Rapporto sulla sussidiarietà*, dopo quello dello scorso anno (*Sussidiarietà ed educazione*, Mondadori, Milano 2007), riguarda un altro settore cruciale della vita del nostro Paese: quello delle riforme istituzionali. Esso s'inserisce nel dibattito in modo originale: l'indagine, infatti, è centrata sulla rilevazione delle aspettative dei cittadini. Dare spazio a questo dato è apparso opportuno, perché troppo spesso il tema delle riforme è stato inquinato dalla convenienza politica contingente, dimenticando il vero obiettivo: le riforme devono servire ai cittadini.

La vicenda italiana è complessa: per lungo tempo il Paese ha inseguito invano la prospettiva della "grande riforma", sempre strumentalizzata in chiave politica, con l'esito del fallimento delle varie Commissioni e Bicamerali che, a partire dagli anni Ottanta, si sono susseguite nel tempo.

La riforma del titolo V della Costituzione del 2001 descrive l'unico processo di revisione costituzionale di ampia portata andato a buon fine. Tuttavia, anche in questo caso, è difficile non riuscire a parlare di un certo tasso di strumentalizzazione politica. Approvata per un pugno di voti sul finire della XIII legislatura, la riforma sembrò, infatti, motivata dall'interesse prevalente di sottrarre alla Lega Nord la bandiera del federalismo, facendo così venir meno il collante con gli altri alleati. Da qui è nato l'inseguimento della *devolution* che ha affaticato la XIV legislatura sfociando in una seconda riforma costituzionale approvata a colpi di maggioranza e poi bocciata dal referendum confermativo.

In Italia, quindi, le riforme costituzionali sono spesso avvenute "sopra la testa degli italiani" e, piegate dalla strumentalizzazione politica, non sono state in grado di sviluppare in modo compiuto la potenzialità dei processi che volevano avviare. Così, per esempio, il Paese rimane oggi a metà del guado con un federalismo incompiuto o, a detta di altri, addirittura tradito.

Rispetto a questo scenario, l'indagine vuole mettere al centro della discussione un aspetto nuovo: la percezione del destinatario delle riforme, ciò che di esse pensano gli italiani. La scelta si è rivelata vincente, perché dall'indagine emerge - lo conferma autorevolmente Morlino - che «per i cittadini, innanzitutto, le riforme sono un tema su cui sanno dare risposte […]; la percentuale dei "non so" è assai bassa».

Il filo conduttore dell'indagine è costruito sulla base del principio di sussidiarietà che, come osserva Bertolissi, «è eversivo in senso positivo […]. Dà spazio alla persona e ai corpi intermedi, esige una ridefinizione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, valorizza il nesso di responsabilità, pretende che chi paga sia messo nelle condizioni di comprendere il perché, sposta l'attenzione dalla forma al contenuto degli atti».

In un momento di alta autoreferenzialità della politica, che offre il destro all'antipolitica, il *Rapporto* mira quindi a rilevare l'opinione degli italiani sulle riforme istituzionali attraverso un apposito questionario somministrato a un campione rappresentativo di cittadini di età maggiore o uguale a 18 anni.

Nello specifico, l'indagine del 2007 si snoda attraverso una prima serie di domande relative alla percezione e allo stato della sussidiarietà che sono mutuate dal precedente *Rapporto* e minimamente ricalibrate per "stressare" l'aspetto relativo alla partecipazione del cittadino. Successivamente sono state poste una serie di domande sui diversi temi delle riforme istituzionali di maggiore attualità. Dapprima sono state poste alcune domande sul metodo delle riforme, dirette appunto a rilevare l'opinione sulla recente tendenza a fare riforme a colpi di maggioranza e sulla possibilità di metodi diversi (per esempio, le Bicamerali allargate). Si sono considerati in seguito i temi più specifici del «bicameralismo o Senato federale» e del «funzionamento e rapporto tra gli organi costituzionali», cercando anche di rilevare l'opinione riguardante il rafforzamento del potere esecutivo e il depotenziamento del Parlamento, ovvero la tendenza a garantire maggiore efficienza al Governo a scapito della democraticità. Si è passati poi al tema del sistema elettorale: anche in quest'ambito il nesso con la sussidiarietà è implicato nella maggiore partecipazione del cittadino alla scelta elettorale (voto di preferenza, primarie ecc.). Il questionario termina quindi con un altro grande tema delle riforme, «regionalismo ed enti locali», tendendo a rilevare l'opinione in ordine a temi ancora legati alla sussidiarietà, sia

verticale che orizzontale, come il federalismo fiscale, la sussidiarietà fiscale, l'adeguatezza dimensionale degli enti substatali, le politiche di *welfare*, l'ipotesi del regionalismo differenziato. Anche in questo caso si è trattato di rilevare il parere degli intervistati sul federalismo che dovrebbe avvicinare i governanti ai governati e favorire anche la sussidiarietà orizzontale. Conclude il questionario una domanda sull'ipotesi di introduzione del principio di valutazione, un tema la cui importanza è determinante nella diffusione della sussidiarietà.

Il questionario è stato somministrato con il metodo CATI a un campione di 1.600 cittadini in età maggiore o uguale a 18 anni, rappresentativo della popolazione italiana per sesso, età e regione.

Le analisi dei dati si sono basate su elaborazioni univariate (costruzione di indicatori, tabelle e grafici) sia a livello dell'intero campione che di segmenti significativi (area geografica, istruzione, età e sesso) e su elaborazioni multivariate per l'identificazione dei fattori strutturali (determinanti) delle aspettative costituzionali degli italiani (analisi delle corrispondenze multiple) sia di gruppi trasversali di interesse (*cluster analysis*).

Il volume si struttura in tre sezioni. La prima è stata affidata ai commenti di autorevoli accademici ed è diretta a mettere in evidenza i profili costituzionalistici e politologici dell'esito dell'indagine: si apre con l'intervento di Andrea Simoncini, che contestualizza il dato all'interno della vicenda italiana delle riforme costituzionali, e prosegue con Leonardo Morlino che si sofferma sul tema della percezione e comunicazione delle riforme costituzionali. Seguono quindi i commenti sulle singole tematiche intorno alle quali si snoda l'indagine: Augusto Barbera interviene sulla parte relativa alla forma di governo, Giorgio Lombardi e Lorenza Violini si soffermano sulla riforma del *welfare*, Antonio D'Atena commenta la sezione relativa al federalismo e Mario Bertolissi quella sul federalismo fiscale. La sezione centrale rappresenta il rapporto statistico vero e proprio, sviluppato prevalentemente da Neri Lauro, Maurizio Lauro e Gabriella Grassia che hanno anche curato l'elaborazioni dei dati. Essa consta dei supporti alla ricerca (rilevazione dei dati e questionario) e delle analisi statistiche univariate e multivariate; in queste ultime, in particolare, viene posto in evidenza il ruolo che la sussidiarietà può giocare nel disegno delle riforme istituzionali. All'ampia e approfondita analisi dei dati fa seguito l'ultima sezione dedicata a una valutazione dei risultati della ricerca affidata ad alcuni

esponenti politici (Gianni Alemanno, Giuliano Amato, Franco Bassanini, Vannino Chiti, Roberto Formigoni, Enrico Letta, Giulio Tremonti) scelti tra coloro che negli ultimi tempi sono intervenuti più di frequente sui temi che costituiscono il filo conduttore del *Rapporto 2007*. L'intervento conclusivo cerca, infine, di trarre le fila dell'intero *Rapporto,* che può rappresentare, nell'originalità della sua concezione, una bussola per il dibattito sulle riforme.

PARTE I

COSTITUZIONE E RIFORME

1. **La storia della grande riforma costituzionale**
   di Andrea Simoncini
2. **Comunicare quali riforme**
   di Leonardo Morlino
3. **La forma di governo e il sistema elettorale**
   di Augusto Barbera
4. **Sussidiarietà orizzontale e riforma del *welfare***
   di Giorgio Lombardi e Lorenza Violini
5. **Il federalismo**
   di Antonio D'Atena
6. **Il federalismo fiscale**
   di Mario Bertolissi

1. La storia della grande riforma costituzionale

di Andrea Simoncini

1.1 Italia semper reformanda

Quand'è che in Italia è iniziata una stagione delle riforme? Praticamente subito.

Difatti, se guardiamo all'avvento della Costituzione italiana e alla struttura stessa delle sue disposizioni, ci accorgiamo di due dati originari che hanno profondamente segnato tutta l'evoluzione successiva.

In primo luogo: l'affermazione della repubblica, nonostante la novità radicale che essa comportava rispetto alla monarchia liberale e allo Stato fascista, è avvenuta in un regime di sostanziale continuità amministrativa.

Infatti, salvo le epurazioni - come sappiamo molto limitate - dei dirigenti del partito fascista cui fu preferita un'ampia amnistia, la scelta dei costituenti fu quella di confermare la macchina amministrativa prerepubblicana. Gli organi costituzionali vennero cambiati (Parlamento e Governo) e ne vennero introdotti di nuovi (presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Regioni), ma per quanto attiene l'amministrazione centrale e periferica, l'opzione non fu certo quella di una rottura completa con il passato.

In secondo luogo, una gran parte degli articoli che compongono la nuova Costituzione ha natura di principio, ovvero natura programmatica, essi contengono cioè riserve di legge, il che vuol dire, in pratica, che moltissime delle novità introdotte con la svolta repubblicana richiedevano, per passare dalla potenza all'atto, un'ulteriore attività legislativa e amministrativa.

Non deve meravigliare, dunque, che la prima grande stagione di riforme per l'Italia inizi già con la nuova Costituzione repubblicana; piuttosto, ciò che impressionò nei primi anni Cinquanta e Sessanta fu proprio l'assenza di tali riforme, o meglio, la lentezza nell'attuazione della Costituzione.

In ogni caso, la prima stagione delle riforme in Italia coincide con l'attuazione della Costituzione. Una Costituzione che per sua stessa natura intendeva proporsi come il fattore propulsivo di un nuovo assetto del potere e dei diritti, assetto che andava in gran parte realizzato riformando il sistema precedente.

Questo spiega perché fino agli anni Settanta il dibattito sia stato essenzialmente centrato sull'*attuazione* costituzionale e le riforme siano state essenzialmente percepite come azioni di adeguamento delle strutture pubbliche a quanto previsto e immaginato dalla Costituzione.

A questa progressiva realizzazione degli obiettivi costituzionali corrispose una parallela apertura delle coalizioni di governo, e così alle formule centriste degli anni Cinquanta (incentrate sul ruolo della Democrazia Cristiana e sull'apporto dei partiti moderati) si sostituì la formula che per un cruciale decennio guidò gli esecutivi, quella del centrosinistra, realizzata attraverso la progressiva attrazione dei partiti socialdemocratico e socialista nell'orbita del Governo.

Realizzati la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, le Regioni ordinarie, il nuovo diritto di famiglia, il nuovo diritto del lavoro, il referendum - solo per citare alcune novità istituzionali -, il lavoro di riforma attuativa, poteva dirsi, se non concluso, quantomeno ampiamente avviato.

1.2 Constitutio reformanda

È proprio a cavallo degli anni Settanta e Ottanta che il riformismo cambia tono.

L'oggetto della riforma non è più il concreto assetto del sistema giuridico-istituzionale da adeguare alla nuova "carta d'identità" costituzionale, ma l'oggetto della riforma diviene la Carta costituzionale stessa.

D'altronde, 30 anni di vita repubblicana, oltre a mostrare le potenzialità inespresse della Costituzione, avevano evidenziato alcuni seri problemi connessi soprattutto all'efficienza dell'azione del Governo e dell'amministrazione, nonchè al blocco sostanziale del sistema politico, incapace di produrre alternanza nelle coalizioni di governo.

In un primo momento, però, i problemi non furono identificati prioritariamente nel testo della Costituzione, ma in molti assetti istituzionali "derivati": si iniziò affrontando la riforma dei regolamenti parlamentari

nel 1971 e nel 1981; nel 1988 venne approvata la riforma della Presidenza del Consiglio (legge n. 400/1988) e nel 1990 la riforma delle autonomie locali (legge n. 142/1990) e della pubblica amministrazione (legge n. 241/1990).

Cominciarono così a susseguirsi una serie di documenti e atti di indirizzo: dal primissimo ordine del giorno approvato al Senato nel luglio del 1980 a seguito della discussione del rapporto Giannini (*Rapporto sui problemi della amministrazione dello Stato*), al cosiddetto «decalogo Spadolini» dell'agosto 1982, dalla relazione Bonifacio del 1982, al messaggio alle Camere del presidente Cossiga sulle riforme del 26 giugno 1991[1].

Tutti questi documenti avevano lo scopo di stimolare la riforma e di suggerirne i possibili contenuti; la fase successiva fu quella di passare dai documenti alle proposte legislative e alle Commissioni bicamerali incaricate di redigere tali proposte.

Nella storia della grande riforma italiana si sono succedute ben tre Commissioni bicamerali - la commissione Bozzi (1983), la commissione De Mita-Iotti (1992), la commissione D'Alema (1997) - e un comitato governativo, il Comitato Speroni (1994). L'elemento che accomuna questi organismi è quello di aver prodotto progetti che poi non sono stati esaminati, ovvero non sono stati votati.

In particolare, le due ultime Commissioni bicamerali (De Mita-Iotti e D'Alema) sono caratterizzate anche dal tentativo di modificare il testo dell'articolo 138 della Costituzione che, come sappiamo, disciplina il potere di revisione costituzionale; l'idea che ispirava questi tentativi è che il procedimento di modifica costituzionale previsto dai costituenti fosse stato pensato per piccole modifiche puntuali del testo costituzionale e non per grandi riforme organiche di intere parti. D'altronde, come ho detto, tutte le proposte elaborate da questi organismi parlamentari *ad hoc* non hanno avuto successo.

Si torna così al procedimento classico previsto dall'articolo 138 e nelle ultime due legislature, la XIII e la XIV (escludendo la XV in corso), sono state realizzate ben nove modifiche costituzionali.

Dal 1948 al 2006 si sono avute in tutto 33 modifiche del testo costituzionale; una media, quindi, per le prime 11 legislature, di poco più di

[1] Su tutti questi documenti, per una completa ricostruzione della storia delle riforme, si veda L. Lanzalaco, *Le politiche istituzionali*, Il Mulino, Bologna 2005.

due revisioni a legislatura; media raddoppiata nelle ultime due legislature.

1.3 Politica reformanda?

La storia che abbiamo rapidissimamente ripercorso è quella delle riforme della Costituzione; riforme che, quantomeno negli ultimi dieci anni, hanno prodotto modifiche ampie e rilevanti del testo costituzionale.

Molte di queste modifiche hanno riguardato l'assetto dei poteri (soprattutto quelli regionali e locali), ma anche quello dei diritti (si pensi al principio di sussidiarietà, al giusto processo, alle pari opportunità, al voto degli italiani all'estero).

La sensazione, però, è che oggi non stia nel testo della Costituzione il vero punto dolente. Il punto che più "duole" è la difficoltà ad affrontare seriamente il nodo della riforma del personale politico del nostro Paese. Costituzioni ottime sulla carta non funzionano se chi è nei luoghi istituzionali non è all'altezza delle responsabilità che esercita.

Quello che continua a paralizzare ogni reale novità è il ben noto «paradosso delle riforme». Una modifica realmente incisiva delle istituzioni politiche comporterebbe la prevedibile sostituzione del personale politico che attualmente le dirige, ed è veramente difficile chiedere ai politici in carica questa sorta di *harakiri*.

Basti pensare alla revisione del nostro bicameralismo paritario, ormai non più rinviabile sotto ogni punto di vista, ma che vedrebbe gli attuali senatori approvare una riforma che realizza la loro stessa soppressione.

Un'indicazione in apparente controtendenza è stata la riforma legislativa dei sistemi elettorali, che dal 1989 al 1993 ha modificato sia i meccanismi delle elezioni politiche che di quelle amministrative.

In questo caso, in realtà, la capacità dimostrata dalla classe politica di autoriformarsi è stata solo apparente: basti ricordare, infatti, che queste modifiche sono state ampiamente imposte da fenomeni "esterni", quali la vicenda giudiziaria andata sotto il nome di «Mani pulite» o il referendum dell'aprile del 1993, che ha abrogato in più parti la vigente legge elettorale.

Può sembrare, appunto, paradossale, ma non si può chiedere alla

classe politica di autoriformarsi affidando alle sole leggi (cioè alle regole da essa stessa prodotte) questo cambiamento.

Occorre che lo Stato e la politica tornino a dare spazio a quello che c'è *prima* di essi: la società, la persona e le sue formazioni. La vera grande riforma oggi necessaria è ristabilire la connessione tra *potere pubblico* e *popolo*. I sistemi classici di rappresentanza che creavano questa connessione (i partiti) sono del tutto cambiati e certamente, se esistono ancora, sono una cosa completamente diversa da quei soggetti che hanno fatto la Costituzione e che la stessa Costituzione presupponeva.

I dati esposti in questo *Rapporto* confermano in maniera chiara proprio questo punto di arrivo della storia delle riforme: c'è un nuovo bisogno di partecipazione e di riappropriazione della decisione politica, dato di importante rilevanza.

La scarsissima simpatia per il sistema maggioritario (9,2%) e il marcato favore alla reintroduzione della preferenza (88,5%) sono segnali che non possono essere ignorati.

Anche il giudizio positivo sulle primarie nei partiti e la simpatia per principi come quelli della sussidiarietà e della *accountability* nell'amministrazione pubblica giustificano una nuova attenzione a questi temi.

Forse anche alcuni giudizi un po' troppo affrettatamente liquidatori sui partiti dovrebbero essere rivisti se si riflette seriamente su dati come quelli contenuti in questo *Rapporto* o quantomeno pare un po' presto per dire che siamo già in un'epoca "post-partitica".

Certo è che, finché dura questa mancanza di forme rappresentative efficaci, il sistema istituzionale è esposto alla rivincita degli interessi parziali e autoreferenziali.

L'unica novità può venire dal fatto che la politica torni a dialogare con il contesto popolare e sociale che deve rappresentare; per questo, tutte le forme giuridiche e istituzionali che aumentino il peso e il valore di questo dialogo sono, in questo momento, la riforma più auspicabile.

2. Comunicare quali riforme

di Leonardo Morlino

2.1 Premessa

Durante gli anni dell'alta inflazione, gli argentini erano diventati bravissimi nel fare i calcoli del cambio con il dollaro. Era uno dei modi in cui cercavano di sopravvivere meglio nella situazione critica in cui si trovavano, tenendo i dollari nel portafoglio. In breve, vi era stato una sorta di processo di apprendimento collettivo che li aiutava e al tempo stesso ne faceva dei "matematici". Un processo di apprendimento simile, per quanto arduo, sembra essere avvenuto negli italiani in questo ultimo decennio o poco più. Profondamente scontenti delle proprie istituzioni, bombardati per anni dai dibattiti sulle riforme istituzionali e su come costruire una democrazia efficiente e rappresentativa, gli italiani - sulla base dei risultati di questo sondaggio - sembrano essere diventati tutti, o quasi, dei costituzionalisti.

In questo commento ai dati proposti dal *Rapporto sulla sussidiarietà 2007*, parto da questo punto per toccare alcuni temi collegati tra loro: qual è il grado di informazione che gli italiani hanno sulle riforme, come si caratterizza la loro informazione, quanto le opinioni espresse sono e saranno rilevanti ai fini dei loro comportamenti, quando ci sarà - e se ci sarà - il referendum sull'attuale legge elettorale.

2.2 Informati e convinti?

Il tema delle riforme istituzionali è presente nell'agenda politica e nel dibattito pubblico con una certa continuità da almeno due decenni. In realtà, come è noto agli esperti del settore, di riforme istituzionali in Italia si comincia a parlare già alla fine degli anni Cinquanta, quando uno storico delle istituzioni e commentatore de *Il Corriere della Sera*,

Giuseppe Maranini, conia il termine «partitocrazia». Tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, il tema torna a essere dibattuto ancora tra gli esperti con saggi, volumi e convegni, ma rimane sempre confinato nelle aule universitarie o in qualche intervento più sporadico su riviste di limitata divulgazione[1]. Il fatto importante è che esiste una cultura politica cattolica e una cultura di sinistra per le quali, con motivazioni diverse, le riforme istituzionali non costituiscono priorità politiche. In breve, se la sinistra comunista ritiene che la struttura economica, ovvero i rapporti di produzione, sia il fattore centrale che spiega che cosa avvenga effettivamente in politica, fermarsi sulle tecniche di funzionamento delle procedure costituzionali è un modo di perdere tempo. Anche per gli intellettuali e politici cattolici, che fanno dei rapporti sociali solidali, delle credenze e della centralità del partito elementi di riferimento del loro agire, le riforme istituzionali non hanno priorità: in quegli anni, secondo chi ha responsabilità di governo, vi sono prima da affrontare e superare concretamente la protesta operaia e giovanile, l'inflazione e la sfida del terrorismo. Oltre tutto, già la Costituzione in se stessa era stata il risultato di un compromesso faticoso e complesso, sarebbe, dunque, stato da irresponsabili per tutti, dai comunisti ai cattolici pensanti, aprire seriamente un altro fronte.

L'impatto combinato della caduta del muro di Berlino (1989) e di quanto succede in Italia nei primi anni Novanta con l'inchiesta Mani pulite, le profonde trasformazioni partitiche segnate dalla scomparsa di comunisti e democristiani, l'approvazione di nuovi sistemi elettorali a livello locale e di un altro sistema elettorale a livello nazionale a seguito del referendum del 18 aprile 1993, cambia completamente i termini della questione. Da una parte, diverse componenti delle élite politiche vedono ora il senso delle riforme istituzionali; dall'altra, il tema entra nell'agenda pubblica e i cittadini possono spesso leggere sui maggiori quotidiani o vedere alla televisione dibattiti e discussioni su questi temi. Ecco dunque, dopo circa 15 anni, la nuova divaricazione attuale, suggerita dai dati di questo rapporto. Per i cittadini, infatti, le riforme istituzionali sono un tema su cui sanno dare risposte, e, anche sulle domande più complesse e su temi da specialisti (come l'ultima domanda del questionario sulla «valutazione come strumento di azione legislativa e di governo»), la percentuale dei «non so» è assai bassa:

[1] Su questo, si veda *infra* il commento di Andrea Simoncini.

14,4%. Su tutte le altre domande, anch'esse difficili, il *range* dei «non so» va dal 2,1% al 9,9%: si tratta di livelli ancora assai bassi se si pensa alla complessità dei temi e al fatto che simili domande fatte negli anni Ottanta davano risultati ben più alti, finanche doppi (dal 5% al 20%)[2]. Inoltre, sempre dal punto di vista dei cittadini, le incongruenze tra le risposte diverse sono quasi assenti a evidenziare dei profili di opinioni consapevoli, non date tanto per rispondere, e questo dai giovani agli anziani e dalle donne agli uomini. Dunque i cittadini sono pronti per le riforme, ma non altrettanto i politici. In questo sta la divaricazione: stiamo assistendo almeno da dieci anni - se prendiamo la commissione D'Alema come punto di riferimento - a una discussione permanente e senza risultati. La questione è costituita da due nodi: da una parte un accordo sulle riforme con le opposizioni mette in pericolo l'attuale Governo - come fu per il governo Prodi al momento della Bicamerale presieduta da D'Alema - dall'altra, di fronte all'esistente estrema frammentazione partitica, qualsiasi riforma elettorale danneggia i "piccoli" che sono indispensabili per mantenere il Governo in carica. Dunque, si ripropone in chiave e in un momento diverso il vecchio dilemma: qual è la priorità? Una sorta di "gioco della torre" che paralizza tutti.

2.3 Che informazioni hanno i cittadini?

Dalle risposte al questionario si può dedurre un profilo preciso delle opinioni che il pubblico si è fatto sulla base delle informazioni assorbite attraverso canali diversi. Sembra all'opera un meccanismo ben noto: i cittadini si formano opinioni che hanno più senso per loro e questo avviene, nel contesto dato, per le opinioni in cui essi hanno un ruolo maggiore. Dunque, per esemplificare, hanno preferenze assai nette per un «Senato eletto dal popolo» piuttosto che per un «Senato nominato dalle assemblee o governi regionali alla tedesca»; i dati vedono preferiti un presidente del Consiglio eletto dai cittadini[3], le cosiddette «norme antiribaltone» che danno più potere ai cittadini che eleggono indirettamente

[2] Si veda per alcuni riferimenti L. Morlino, *Democracy Between Consolidation and Crisis. Citizens, parties and Groups in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford 1998.

[3] Anche se la maggioranza degli esperti ha sottolineato le conseguenze negative di questa soluzione e Israele che l'ha adottata, ha dovuto tornare rapidamente sui suoi passi già qualche anno fa.

un Governo che non è modificabile senza nuove elezioni, l'eliminazione dei senatori a vita, cioè l'eliminazione di un limite al potere dei cittadini di eleggere tutti i propri rappresentanti, le primarie nella loro versione più ampia e flessibile, un sistema elettorale in cui il cittadino possa esprimere una o, meglio, più preferenze, forme di democrazia locale più vicine ai cittadini e, dunque, innanzitutto, il comune.

Questo profilo, così chiaro e netto, pone dei problemi a una forza politica che voglia promuovere e comunicare una propria proposta di riforma istituzionale. Infatti, si innesca una logica tale per cui o una riforma non si fa e viene tolta dall'agenda - per esempio, l'elezione diretta del presidente del Consiglio - ovvero le uniche riforme su cui si hanno sia pure remote possibilità di accordo sono solo quelle che direttamente o indirettamente danno più potere ai cittadini ovvero eliminano limitazioni al loro potere[4]. Qui si vede l'altra faccia del cittadino informato e partecipante: se vi è una condizione del genere, la democrazia può essere rivista solo in senso partecipativo anche se questo può comportare dei costi in termini di efficienza ovvero di iniezioni di "neo-populismo", per usare un termine non troppo appropriato, ma presente nel dibattito italiano e facilmente comprensibile.

2.4 Fra il dire e il fare c'è di mezzo il mare?

Se alto è il livello di informazione, se vi è consapevolezza, se la partecipazione è messa così in primo piano, siamo sicuri che a queste opinioni corrispondano dei comportamenti conseguenti? Da una parte questa domanda è assai rilevante: il referendum elettorale è tutto giocato su questo presupposto e la spinta per alcuni politici a intervenire è tanto maggiore quanto più questo assunto è considerato empiricamente fondato; dall'altra, questo è un tema ben noto alla politica italiana. Cominciamo da questo secondo punto. Come ho già avuto la possibilità di mostrare altrove[5], la politica italiana per anni è stata caratterizzata da una dissonanza cognitiva, ovvero agli atteggiamenti e relative opinioni non facevano riscontro comportamenti coerenti. Indro Montanelli

[4] A parte ovviamente tutte le altre ragioni che rendono difficile un accordo (si veda sopra).
[5] Cfr. L. Morlino, *Democracy Between Consolidation and Crisis. Citizens, Parties and Groups in Southern Europe*, cit.

espresse in maniera icastica questa dissonanza quando, alla vigilia delle elezioni del giugno 1976, scrisse un notissimo editoriale su *Il Corriere della Sera* in cui incoraggiava a «turarsi il naso» per non sentire il fetore della corruzione e votare Democrazia Cristiana. Peraltro, il tema dell'elettore moderato e anticomunista il cui voto era, comunque, congelato a favore della DC è stato discusso numerose volte dagli esperti di studi elettorali. Solo gli anni successivi al 1989 hanno posto fine a quel voto e tolto gli ostacoli che favorivano la dissonanza cognitiva sopra indicata.

Dunque, questi dati spingono a pensare che se si terrà il referendum questo supererà la soglia del 50% dei votanti e sarà valido e questo, di conseguenza, costituisce una minaccia reale per i leader politici che non lo vogliono. Vi è, però, un «ma» che non si può dimenticare. In Italia, dagli anni Settanta in poi, ci sono stati 59 referendum abrogativi in 14 occasioni: nel 1974 vi è stato quello più noto e incerto sul divorzio, nel 1978 altri due, nel 1981 cinque, nel 1985 un altro assai discusso sulla «scala mobile», ancora cinque nel 1987, uno nel 1989, tre nel 1990, otto nel 1993, 12 nel 1995, sette nel 1997, uno nel 1999, sette nel 2000, due nel 2003 e quattro nel 2005. D'altronde, sia nel 1990 che nel 1997, 1999, 2000, 2003 e 2005 - cioè negli ultimi dieci anni - 24 referendum sono stati dichiarati non validi per mancanza del quorum, cioè perché i votanti erano stati meno del 50% più uno[6]. Non si può, dunque, escludere che vi potrebbe essere un cittadino così scontento, che si è allontanato dalla politica e che di conseguenza, pur avendo opinioni partecipative, non fa seguire a queste dei comportamenti. D'altro canto, i dati che abbiamo non sostengono questa ipotesi: non solo non vi sono tentennamenti nelle opinioni partecipative, ma se fosse passato il referendum elettorale del 18 aprile 1999, in cui invece non si è raggiunto il quorum, che si potrebbe richiamare come precedente, il risultato sarebbe stato una semplificazione in senso maggioritario che avrebbe limitato il potere di voto del cittadino. E, come emerge dai dati di questo *Rapporto*, questo è un risultato non gradito. Dunque, la previsione è che gli atteggiamenti siano coerenti con i comportamenti. Ma sarà proprio così? Chi vivrà, vedrà.

[6] Per completezza si può aggiungere che vi sono stati anche altri quattro referendum: un referendum istituzionale sull'alternativa tra repubblica e monarchia (1946), un referendum consultivo (1989) e due referendum costituzionali (2001 e 2006).

3. La forma di governo e il sistema elettorale

di Augusto Barbera

3.1 Una grande richiesta di partecipazione

Il *Rapporto 2007* sulla sussidiarietà è molto utile per capire o avere conferma delle indicazioni dei cittadini sulle aspettative di riforma costituzionale. Netta appare innanzitutto la domanda di partecipazione diretta. In modo pressoché omogeneo, nelle varie macroregioni, gli intervistati desiderano: partecipare direttamente ai processi di riforma costituzionale (solo il 14,7% ritiene che si tratti di decisioni da lasciare al solo Parlamento), eleggere direttamente il presidente del Consiglio (76%), partecipare a elezioni primarie (con netta preferenza per il «tipo aperto»), eleggere direttamente i componenti del Senato federale evitando elezioni di secondo grado, introdurre il sistema delle preferenze.

Quali indicazioni trarne? La richiesta di partecipazione diretta ai processi di riforma costituzionale esclude, innanzitutto, che si possano adottare decisioni con la maggioranza dei due terzi che, come sappiamo, preclude il ricorso ai referendum. La maggioranza da preferire è dunque quella assoluta accompagnata dall'indizione di un referendum di conferma. Ma il campione intervistato richiede ancora di più: che in ogni caso i cittadini e le loro organizzazioni siano coinvolte attraverso «commissioni» che, formate anche con la rappresentanza di esponenti della società civile, elaborino proposte di riforma (l'83% degli intervistati è favorevole a questa soluzione).

Quanto alla forma di governo, netta è la scelta per l'elezione diretta (o, a mio parere, per la legittimazione diretta) del presidente del Consiglio. Essa è influenzata probabilmente dai buoni risultati dell'elezione dei Sindaci, dei presidenti delle Province e delle Regioni. All'elezione diretta del premier non si accompagna, però, la propensione al ricorso anticipato alle urne disposto dal Primo ministro: tale soluzione, prospet-

tata dal questionario, trova d'accordo, tra «molto» e «abbastanza», solo il 40% degli intervistati. Questo è un dato in contraddizione con quanto è previsto per i governi locali, nei quali, come è noto, le elezioni anticipate possono essere provocate sia dai Consigli con un voto di sfiducia al presidente che dai presidenti con le loro dimissioni. Probabilmente le risposte sono state influenzate dalla recente campagna referendaria che ha bocciato la modifica costituzionale varata dal centrodestra. In tale campagna, infatti, l'opposizione al progetto di riforma ha fatto passare per "potere dittatoriale" ciò che, invece, è attribuzione normale dei Primi ministri sia nel Regno Unito, che in Germania, che in Spagna (e del presidente del Consiglio italiano in epoca liberale). Non c'è da meravigliarsi, tenuto conto che tali affermazioni erano presenti in appelli firmati da costituzionalisti.

Alto, ma con moderazione, è invece il numero di coloro che vorrebbero introdurre norme antiribaltone (60,5% fra i «molto» e gli «abbastanza»); posizione, questa, inconciliabile con l'avversione al ricorso anticipato alle urne, ma d'altronde chiara fotografia - e questo conta - di umori largamente diffusi tra la gente.

La spinta decisionista c'è, ma in termini ragionevoli: solo il 33,2% del campione, infatti, ritiene che dovrebbe essere ridotto il potere di emendamento del Parlamento. Probabilmente, tale cifra sarebbe stata maggiore se si fosse fatto riferimento agli emendamenti e ai provvedimenti finanziari che vanno a incidere sugli equilibri di bilancio.

Quanto al sistema elettorale, appaiono decisamente scarse le propensioni degli intervistati per il sistema proporzionale: solo il 28,4% è favorevole - con punte estreme al Nord-Ovest (25,2%) e al Nord-Est (30,5%) - mentre prevalgono nettamente le propensioni per i sistemi maggioritari, soprattutto per il doppio turno. È tuttavia proprio su questo argomento che si documenta il più alto numero di incerti (il 7%), a dimostrazione che si tratta di una materia non facilmente assimilabile. Complessivamente, dunque, si può trarre un segnale positivo per la sempre più probabile consultazione referendaria (a parte i problemi di quorum).

3.2 I problemi del bipolarismo italiano

Riaffermare una scelta per un sistema maggioritario, e quindi bipo-

lare, non era un risultato scontato, tenuto conto che, nei gruppi dirigenti, vi è chi ritiene chiusa non solo l'esperienza del presente bipolarismo, ma della stessa stagione bipolare del nostro sistema politico. Al bipolarismo vi è chi vorrebbe contrapporre un sistema *tripolare* che faccia perno su un centro immobile che si rivolga ora all'uno, ora all'altro dei due poli (all'uno o all'altro "forno"), ma a cui sia assicurata un'ininterrotta permanenza al Governo. Aspirazione legittima e giustificata dal cattivo funzionamento di questo sistema bipolare, ma poco igienica per il buon funzionamento della democrazia, che non tollera partiti destinati a governare sempre e comunque, e nello stesso tempo, soluzione comoda per taluni poteri forti, che avrebbero interlocutori meno alternanti, ma non altrettanto utile al Paese e che non avrebbe, in ogni caso, quella capacità decisionale - e perché dovrebbe averla? - che sarebbe richiesta per il varo delle riforme necessarie. Così, mentre il sistema bipolare - comunque strutturato e comunque raggiunto - consente al corpo elettorale di scegliere, di fatto, i programmi e i governi, in un sistema *tripolare* tale scelta passerebbe al partito o ai partiti che vanno a comporre il terzo polo, con effetti dubbi sulla stabilità e incisività dei governi.

Come ci dicono le indagini empiriche di Alberto Alesina e Guido Tabellini, nei sistemi bipolari maggiore è la capacità decisionale delle istituzioni di governo, minore è la spesa pubblica, minore il ricorso al deficit di bilancio, più ridotto l'indebitamento, minore l'incidenza dei gruppi di pressione. Il panorama europeo è bipolare e questo non è un argomento da poco. Bipolare è il sistema politico nel Regno Unito, in Francia, nei Paesi scandinavi. Bipolare, nonostante il sistema elettorale si autodefinisca «proporzionale», è anche il sistema spagnolo. Bipolare è stata (e forse tornerà a esserlo) la Germania. Pur non sottovalutando le anomalie registrate, gli intervistati hanno probabilmente tenuto presenti tre risultati positivi conseguiti in Italia dal 1993 in poi. Infatti, con le riforme elettorali maggioritarie: a) si sono avviati processi di alternanza e, per la prima volta nella storia d'Italia, si sono avuti cambiamenti di Governo per effetto diretto del voto degli elettori (anche pronunciandosi sui candidati alla Presidenza del Consiglio); b) si sono rese stabili le amministrazioni regionali e locali e tendenzialmente sono risultati più stabili i governi nazionali; c) le formazioni politiche inizialmente emarginate hanno concorso alla formazione dei governi, allargando le basi della democrazia parlamentare (il Movimento sociale italiano nel

1994, avviando la svolta di Fiuggi; la Lega nel 2001, mettendo da parte le posizioni secessioniste; Rifondazione comunista nel 2006, ponendosi per la prima volta obiettivi di governo).

Non credo che gli intervistati abbiano trascurato le due anomalie del bipolarismo fin qui realizzato in Italia. In primo luogo, la tendenza alla delegittimazione reciproca, l'uso ostruzionistico degli strumenti dell'opposizione, la difficoltà a collaborare sui grandi temi del Paese. In secondo luogo - per effetto sia della legge Mattarella e ancor più della legge Calderoli -, la tendenza a "imbarcare" in entrambe le coalizioni qualunque piccola formazione, accrescendone l'utilità marginale e portando i due schieramenti a trovare i consensi nelle estreme. Il primo punto coinvolge il comportamento e la cultura politica degli attori politici, mentre sul secondo punto è più facile (almeno sulla carta) intervenire con regole istituzionali e apposite norme elettorali (un sistema istituzionale ed elettorale che disincentivi i poteri di interdizione può essere d'aiuto nel determinare un circolo virtuoso nei comportamenti politici), anche se, in realtà, pur esso è legato alla cultura politica degli attori politici. Schröder ha rifiutato l'alleanza di governo con la sinistra estrema e la stessa destra gollista rifiuta ogni accordo con Le Pen, per non parlare dell'ostilità - che non desta scandalo - di tutti gli attori politici inglesi di precostituire alleanze elettorali che mettano insieme il centro liberaldemocratico con i laburisti o i conservatori.

Fatta questa premessa, mi pare necessaria una duplice avvertenza. Innanzitutto non necessariamente le formazioni minori destabilizzanti sono collocate alle estreme. La tentazione della ricerca della visibilità politica riguarda spesso formazioni moderate alla ricerca di forme di visibilità, in concorrenza con altre forze della medesima coalizione. In secondo luogo, l'obiettivo di un bipolarismo maturo non può dare per scontato che in ogni situazione le forze radicali debbano essere pregiudizialmente escluse, come non può dare per scontato che esse debbano sempre e comunque far parte di una coalizione. Il punto di fondo, pertanto, è quello di costruire un sistema elettorale che incentivi la formazione di soggetti politici adeguati alla competizione bipolare, salvaguardando la rappresentanza delle formazioni minori, ma senza assicurare a esse una rendita di posizione. Il sistema a doppio turno, preferito dagli intervistati (37,7% rispetto al 17,7% del sistema misto e al 9,2% del sistema inglese), andrebbe in questa direzione.

3.3 I rischi del sistema delle preferenze

C'è un dato riferito al sistema elettorale sul quale intendo tuttavia soffermarmi. Con la legge elettorale approvata alla fine della precedente legislatura, la politica - come sappiamo - è stata sradicata dal territorio e ha costretto gli elettori a trovarsi solo nella condizione di spettatori delle prestazioni televisive dei propri leader. La mancata possibilità per gli elettori di scegliere i candidati e il potere di ristrette oligarchie partitiche di determinare, in pratica, l'intera composizione delle due Camere è un punto di notevole sofferenza democratica.

Ma la netta scelta per il sistema delle preferenze da parte del campione intervistato ci consente di segnalare un duplice problema. Uno riferito alle domande del questionario, l'altro riferito alla percezione di massa dei temi istituzionali.

L'impostazione complessivamente eccellente del questionario su questo tema pare carente. Le domande ponevano in alternativa: a) «la possibilità di esprimere una sola preferenza», b) «la possibilità di esprimere più preferenze», c) «la possibilità di lasciare al partito la scelta dell'ordine delle candidature». Era ovvio che prevalessero nettamente le prime due opzioni (88,5%): è il solito problema dei sondaggi, ovvero del condizionamento delle risposte in base alle domande effettuate. All'esigenza di sottrarre ai partiti la scelta dei candidati si può rispondere in tre modi: a) «mediante il ritorno ai collegi uninominali» (siano essi maggioritari o inseriti all'interno di un sistema proporzionale), eventualmente accompagnato da elezioni primarie; b) attraverso liste bloccate "corte", votate in collegi ristretti, pressoché corrispondenti alle attuali province, o a multipli o sottomultipli delle stesse, come in Spagna, o limitate alla metà dei candidati, come in Germania (e ricorrendo a elezioni primarie); c) mediante il «ritorno al voto di preferenza» (unico o plurimo). Le domande riguardavano soltanto quest'ultimo punto, vale a dire le modalità di espressione delle preferenze (una o multipla).

Ma c'è anche un non secondario problema semantico: l'espressione «preferenza» è più facile da spendere nella comunicazione politica. Anche Beppe Grillo, nel suo progetto di riforma, parla di «preferenza», ma negli anni scorsi, lo stesso Grillo era stato un fustigatore di tale metodo, su cui si basava il vecchio sistema elettorale. Due i motivi per cui il sistema delle preferenze deve essere, a mio avviso, tenuto lontano: perché richiede ai candidati la disponibilità di risorse finanziarie ingenti, la

cui ricerca è stata causa non ultima di Tangentopoli, e perché introduce elementi di ulteriore frantumazione correntizia all'interno dei partiti, che si aggiungerebbero a quelli derivanti dalla frantumazione del sistema politico. Non a caso esso è un sistema ormai da tempo abbandonato pressoché da tutti i Paesi avanzati. La frantumazione, peraltro, è aborrita dal campione intervistato che (al 67,3%) chiede una clausola di sbarramento per i partiti minori (solo il 12,4% è «per nulla» d'accordo). Non credo che sia un vantaggio sostituire il potere di veto dei partiti minori con i poteri di veto delle correnti di partito.

3.4 Le riforme sono necessarie

Ho trovato utile il collegamento delle riforme istituzionali relative alla forma di governo con il principio di sussidiarietà in quanto - come ho anche sostenuto nella relazione al seminario *Bipolarismo mite e sussidiarietà* svoltosi nella sala Zuccari del Senato il 29 marzo scorso - stretto è il collegamento tra sussidiarietà, alternanza, stabilità e incisività dei governi. L'estensione della sussidiarietà aiuta, infatti, un bipolarismo maturo, perché tende a ridurre l'area di gestione diretta dello Stato e del settore pubblico. Meno traumatica è l'alternanza se è ridotta l'area del pubblico (sussidiarietà orizzontale), se sono decentrate le decisioni fra più livelli di governo in cui sono presenti maggioranze fra loro diverse (sussidiarietà verticale).

Nonostante la larga vittoria del «no» al progetto di riforma del centrodestra, i cittadini continuano dunque a richiedere riforme della parte organizzativa della Costituzione. Le riforme costituzionali, però, non le fanno i cittadini, ma le forze politiche e sappiamo che non è mai stato facile il loro percorso, da troppo tempo legato agli equilibri fra i partiti. Il collegamento fra strategie politiche e strategie istituzionali è ineliminabile, ma spesso ci si trova in una situazione di collegamento fra tattiche politiche e uso tattico e congiunturale delle riforme istituzionali: nel 2005, per esempio, l'utilizzazione delle riforme da parte del centrodestra come cemento della coalizione berlusconiana, prima ancora, nel 2001, la riforma del centrosinistra come (fallito) tentativo per catturare i voti dell'elettorato leghista.

Pensiamo all'annuale tormentone della «finanziaria». Da tempo si parla di riformare procedure e tipologie delle decisioni di bilancio e

da tempo si scontrano posizioni assembleariste e posizioni che, sulla scorta di quanto accade in altre democrazie, vorrebbero accrescere i poteri del Gabinetto e del ministro dell'Economia. In Francia, i parlamentari non possono, per vincolo costituzionale, presentare emendamenti che aumentino le spese; nel Regno Unito, il veto del Cancelliere dello Scacchiere può impedire ogni modifica alla legge di bilancio. La discussione sulle regole è ricorrente, ma anno per anno si va avanti con le vecchie regole: si parte da un iniziale progetto di legge finanziaria su cui si misurano nella discussione parlamentare le varie corporazioni e i vari gruppi di pressione, ma alla fine interviene un maxi-emendamento governativo su cui immancabilmente il Governo, di destra o di sinistra, pone la fiducia rendendo così inemendabile il progetto stesso (e anzi, di fatto, impedendo la stessa discussione parlamentare). Invece di contribuire a modificare le regole, immancabilmente, sia in sede politica che in sede scientifica, si addebitano le colpe al Governo in carica, ieri al governo Berlusconi, oggi al governo Prodi e, a loro volta, i governi in carica cercano di scaricare le responsabilità sui Parlamenti e sulla debolezza delle regole costituzionali.

L'economia italiana ha bisogno di riforme, ma di riforme elettorali e costituzionali ha bisogno la stessa democrazia italiana. Se le squadre in campo giocano male, la colpa non è delle regole, ma è anche vero che le regole possono condizionare, in positivo o in negativo, il comportamento dei giocatori.

Il rigurgito di antipolitica di cui sono espressione i successi di Beppe Grillo o il plebiscito che accompagna il volume di Stella e Rizzo è un segnale da non trascurare. Un intervento sui costi della politica è necessario, ma colpirebbe solo un sintomo. Gli italiani protestano, più che per i privilegi dei politici, perché non hanno fiducia in un sistema politico che non riesce a produrre decisioni. È un aspetto della grave crisi di rappresentanza dei partiti politici, incapaci di assumere decisioni nell'interesse generale e sottoposti ora ai veti dei partiti della medesima coalizione, ora ai veti delle corporazioni, ora ai veti derivanti dall'esplosione dei localismi. Il forte orientamento espresso dagli intervistati verso forme di elezioni primarie sottolinea una domanda di partecipazione e di riforma dei partiti politici, non la voglia di escluderli dallo scenario politico. È necessario far presto: la debolezza delle istituzioni pesa sul governo dell'economia ed è causa non ultima del declino italiano.

4. Sussidiarietà orizzontale e riforma del *welfare*

di Giorgio Lombardi e Lorenza Violini

4.1 Premessa

Il lungo cammino della sussidiarietà è giunto, nel nostro Paese, a festeggiare i dieci anni dalla sua prima e significativa introduzione nel tessuto normativo dell'ordinamento italiano. Quando, nel 1997, la sussidiarietà fu per la prima volta introdotta come principio cardine delle leggi di decentramento amministrativo, essa appariva come un criterio relativamente nuovo, mutuato dall'esperienza comunitaria e potenzialmente in grado di orientare quel "vento di riforme" (amministrative e costituzionali) che ha poi animato la vita politica e sociale del nostro Paese fino ai giorni d'oggi. Dall'approvazione delle leggi Bassanini a ora, molti passi sono stati compiuti sul piano legislativo; dalla riforma sull'assistenza sociale a quella del mercato del lavoro, la sussidiarietà appare oggi come un criterio che comincia a essere utilizzato dal legislatore nelle politiche relative alla riforma dello Stato sociale. Essa compare inoltre in numerose leggi regionali, costituendo spesso un principio fondamentale persino dei nuovi statuti. Infine, il percorso normativo della sussidiarietà ha segnato una tappa fondamentale nel 2001 quando, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, essa è divenuta un principio costituzionale posto a fondamento della distribuzione (verticale e orizzontale) delle competenze amministrative. Il successo del principio è poi misurabile anche osservando la sterminata produzione scientifica che, a partire soprattutto dalla sua introduzione nei testi dei Trattati europei, si è occupata di definirne concettualmente e tecnicamente le potenzialità e le criticità.

Nonostante la sussidiarietà sia oggi un principio di moda, ampiamente discusso sia dalla dottrina che dalla politica, non sempre è stato utilizzato con un significato univoco e condiviso. Già prima della sua introduzione normativa, essa era stata definita come un principio ambiguo,

confuso, impreciso, con almeno 30 significati differenti. Le difficoltà definitorie derivano certamente dalle origini filosofiche e politiche della sussidiarietà, e dal fatto che, nella sua essenza, essa trascende l'ambito esclusivamente normativo ponendosi ambiziosamente come un criterio regolatore del rapporto tra Stato e cittadini che coinvolge la concezione dello Stato e quindi dell'ordinamento giuridico nella sua natura più profonda. Anche sul piano del diritto positivo, del resto, la sussidiarietà assume significati diversi a seconda dell'ordinamento costituzionale in cui è stata introdotta: mentre in Europa (dove fu introdotta nel 1992 con la redazione del trattato di Maastricht) regola esclusivamente la ripartizione verticale delle competenze tra Unione e Stati membri, in Italia costituisce oggi un criterio capace anche di coinvolgere la società civile nello svolgimento di servizi pubblici. Per questo, in Italia la dimensione orizzontale della sussidiarietà ci interroga direttamente sul rapporto tra Stato e cittadini e sul ripensamento generale delle politiche dello Stato sociale.

Il presente *Rapporto* si inserisce nel contesto ora descritto, verificando l'opinione degli italiani sulle recenti e future riforme, al fine di identificare, in un momento fortemente caratterizzato dalla forte autoreferenzialità della classe politica, le risposte migliori all'impellente necessità di riforma dell'ordinamento.

4.2 L'idea della sussidiarietà tra solidarietà e libertà

Entrando nel vivo della questione, e dunque interrogandosi sul delicato rapporto tra sussidiarietà e riforma dello Stato sociale, il presente *Rapporto* sottolinea innanzitutto alcune tendenze dell'opinione pubblica sul significato e sul ruolo del principio in esame. Innanzitutto, colpisce come, nonostante la sua ampia diffusione in campo scientifico, politico e accademico, la sussidiarietà sia oggi un principio generalmente sconosciuto dai cittadini. Come emerge dai dati riportati, infatti, ben otto italiani su dieci dichiarano di non aver mai sentito parlare di sussidiarietà, confermando l'impressione che essa sia una parola usata dagli addetti ai lavori, ma che, a discapito del suo contenuto originario, non coinvolga direttamente la società civile. Ciò trova conferma nella lettura dei dati relativi al grado di istruzione degli intervistati: mentre i cittadini con licenza media e superiore mostrano una conoscenza del

termine sostanzialmente in linea con i risultati generali, il dato in esame cambia sensibilmente quando si riferisce ai laureati, dove "solo" il 59% degli intervistati dichiara non conoscere la parola sussidiarietà. Una parola colta, dunque, ampiamente ignorata dalla maggioranza dei cittadini e parzialmente conosciuta solo dalla popolazione più istruita. Oltre a confermare l'impressione che, sul piano delle riforme istituzionali, esista oggi in Italia una forte separazione tra governati e governanti, i dati relativi alla scarsa conoscenza del principio di sussidiarietà appaiono particolarmente significativi perché incidono sulle sue stesse potenzialità; difficilmente, infatti, sarà possibile sostenere la libera iniziativa dei singoli e delle realtà sociali nello svolgimento di attività di interesse generale senza un'adeguata conoscenza, da parte dei cittadini stessi, delle possibilità che l'applicazione della sussidiarietà apre nel nostro ordinamento.

Sebbene i dati mostrino una scarsa conoscenza del principio da parte dell'opinione pubblica, è necessario mettere in luce che la sussidiarietà gode, tra coloro che a vario titolo ne hanno consapevolezza, di una percezione generalmente positiva (77%), anche se non sempre vi è chiarezza sul significato del principio. Questa osservazione ci conduce a rilevare come tra coloro che ne hanno sentito parlare prevalga un'assimilazione del principio non alla libertà e neppure in modo spiccato all'eguaglianza. Quasi il 60% degli intervistati, infatti, ritiene che il termine maggiormente vicino al contenuto del principio sia solidarietà. Difficile interpretare questo dato, che anzi sembrerebbe in controtendenza rispetto al modo di pensare di certa parte del pensiero moderno, secondo cui sussidiarietà e solidarietà apparirebbero come principi tra loro in contraddizione. Nel migliore dei casi, si è infatti parlato di una sussidiarietà solidale, con ciò segnalando come la sussidiarietà non possa essere identificata con un ritiro dello Stato nello svolgimento dei suoi compiti, ma debba contemperare la presenza del settore pubblico con quella delle iniziative private. A questo si aggiunge il fatto che solo il 10% degli intervistati sembra assimilare il principio di sussidiarietà alla libertà, che costituisce invece la dimensione per così dire "dinamica" del principio, in grado cioè di favorire una piena partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato e di garantire la libertà di scelta degli utenti nell'erogazione dei pubblici servizi.

A ben vedere, tuttavia, l'assimilazione della sussidiarietà all'idea della solidarietà appare fondata su ragioni che attingono al significato

profondo del principio e alla sua concretizzazione storica nel campo del riconoscimento dei diritti sociali. Ben prima della sua formulazione positiva, infatti, la sussidiarietà appariva come un'idea implicitamente caratterizzante il sistema giuridico medioevale, contraddistinto dal pluralismo fondato su una divisione multipla della sovranità e sull'azione caritativa dei singoli in campo sociale. Fin dal primo Medioevo, infatti, il mondo cristiano aveva dato vita a un sistema assistenziale basato sulla risposta gratuita al bisogno fondata sulla pietà per i malati e i bisognosi. Un sistema, questo, che aveva favorito la nascita di numerose istituzioni libere e autogestite nate dalla libera e caritatevole iniziativa della società, quali le Opere pie o gli *hospitalia*. In questa concezione, sussidiarietà e solidarietà appaiono come due concetti riassumibili in un'unica struttura logica. La sussidiarietà - intesa come la libera iniziativa della società civile di rispondere ai propri bisogni - diventava dunque il metodo attraverso il quale si esprimeva, in campo sociale e assistenziale, la solidarietà rivolta ai più deboli. In questo senso, nel sistema giuridico medioevale, libertà e solidarietà apparivano come due facce della stessa medaglia, come due principi tra loro intrecciati.

Con l'avvento dello Stato moderno e la nascita del concetto di sovranità originaria, il sistema assistenziale divenne unico e statale, come documenta, nel nostro ordinamento, la nazionalizzazione delle Opere pie voluta dalla legge Crispi. La solidarietà smette così di essere concepita come un valore scaturente dalla libera carità popolare e diviene compito esclusivo dello Stato; uno Stato paternalista, fonte e sorgente esclusiva del diritto e dei diritti, in cui trova sempre meno spazio la creatività politica, economica e sociale della società civile. In questo contesto appare chiaro come la sussidiarietà diventi un principio contrapposto all'idea di solidarietà e a un certo sviluppo dello Stato. In realtà, in una diversa concezione, sussidiarietà, solidarietà e libertà appaiono come valori strettamente correlati che contribuiscono a definire correttamente il ruolo dello Stato e della società: come scritto nel *Compendio della dottrina sociale della Chiesa* (a cui si deve, va ricordato, la prima formulazione espressa del principio di sussidiarietà), «l'azione dello Stato e degli altri poteri pubblici deve conformarsi al principio di sussidiarietà e creare situazioni favorevoli al libero esercizio dell'attività economica; essa deve anche ispirarsi al principio di solidarietà e stabilire dei limiti all'autonomia delle parti per difendere la più debole. La solidarietà senza sussidiarietà, infatti, può degenerare facilmente in

assistenzialismo, mentre la sussidiarietà senza solidarietà rischia di alimentare forme di localismo egoistico. Per rispettare questi due fondamentali principi, l'intervento dello Stato in ambito economico non deve essere né invadente, né carente, bensì commisurato alle reali esigenze della società»[1].

4.3 Sussidiarietà, efficienza e welfare state

Le considerazioni che precedono ci portano a riflettere sulla concezione dello Stato sociale e sulle future riforme. Se, infatti, la sussidiarietà orizzontale può potenzialmente ridisegnare il rapporto tra Stato e cittadini in un'ottica di compenetrazione tra pubblico e privato e di nuova condivisione sociale dei bisogni, la sua prima applicazione deve essere rivolta alla realizzazione di uno Stato sociale basato sul rispetto della libertà di ciascuno e che favorisca l'autonoma iniziativa dei cittadini. A questo riguardo, l'analisi dei dati pubblicati nel presente *Rapporto* mostra risultati incoraggianti. La maggioranza degli intervistati, infatti, giudica positivamente l'introduzione del principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento, ritenendo che la sua applicazione possa portare a una risposta più efficiente da parte dello Stato nell'erogazione dei servizi pubblici (47%) e possa favorire un maggiore protagonismo tra i cittadini (18%); solo una minima parte sembra, al contrario, preoccuparsi di un eccessivo indebolimento dello Stato (10%), o del rischio che la sussidiarietà ingeneri una dannosa concorrenza nei pubblici servizi (7,2%).

Proprio il desiderio di efficienza pare il centro nevralgico che anima i tentativi di riforma dello Stato sociale; come noto, la crisi del sistema di *welfare*, causata da fattori endogeni ed esogeni, costringe infatti a ripensare il modello attuale, soprattutto in termini di funzionamento ed efficienza. Un modello che, sviluppatosi a partire dal dopoguerra, grazie soprattutto alla crescita economica degli anni Cinquanta, appare fondato su una filosofia di stampo paternalistico, in cui i servizi pubblici sono erogati prevalentemente dallo Stato e finanziati attraverso il ricorso al debito pubblico. Le politiche sociali del secolo scorso, dunque,

[1] Pontificio consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2004, §351.

appaiono fondarsi sull'idea dello Stato forte e sovrano e su un controllo pervasivo dell'economia. La crisi della sovranità statale, unita all'abuso del ricorso all'indebitamento pubblico necessario per far fronte alle spese sociali, costringono oggi a ripensare tale modello burocratico e centralizzato che, in termini di efficienza, non sembra più in grado di rispondere alle pressanti richieste della società. Il modello di *welfare state* chiede dunque di essere profondamente ripensato, soprattutto alla luce del principio di sussidiarietà che costituisce, in questo campo, un criterio in grado di ritrovare un nuovo equilibrio tra sviluppo, libera scelta dei cittadini e solidarietà. A questo riguardo, sul piano teorico è stata elaborata la teoria dei «quasi mercati» di servizi meritori, basata su tre criteri valoriali: la compresenza di agenti statali e privati, la libera scelta da parte del cittadino del soggetto erogatore, un sistema di sussidiarietà che valorizzi la capacità autonoma dei corpi intermedi di far fronte ai bisogni della società.

Al di là delle elaborazioni teoriche, il cammino della sussidiarietà offre oggi risposte concrete anche sul piano normativo, dopo che alcune Regioni (e in particolare la Lombardia) hanno provato a introdurre politiche di *welfare* "sussidiarie" nel tentativo di far fronte alle esigenze della società. E, proprio in riferimento a tali politiche, i dati raccolti dal *Rapporto sulla sussidiarietà 2007* mostrano risultati incoraggianti. Circa il 72% degli intervistati, infatti, valuta positivamente questi tentativi di sviluppo dello Stato sociale e, tra questi, quasi il 23% lo ritiene molto positivo (mentre solo l'8,5% ne ha una percezione decisamente negativa). Questi risultati rafforzano l'impressione che la domanda di efficienza dei cittadini pare corrisposta da sistemi e politiche di *welfare* ispirate alla sussidiarietà; inoltre, il dato pare confermato anche in riferimento alle specifiche tecniche e modalità di attuazione del principio, come, per esempio, la predisposizione dei cosiddetti «buoni servizio», il cui importo può essere direttamente detratto dalle imposte locali e regionali (valutata positivamente dal 68% degli intervistati).

Mentre, dunque, dal punto di vista teorico non sempre l'idea della sussidiarietà è conosciuta tra l'opinione pubblica e appare per certi aspetti distante dalla vita dei cittadini, all'atto pratico i risultati conseguenti all'adozione di politiche sussidiarie sono guardati con favore dagli intervistati. Occorre allora guardare in faccia questo paradosso, cercando di coniugare l'aspetto teorico a quello pratico e incentivando processi di diffusione del principio tra l'opinione pubblica. La sussidia-

rietà, infatti, è un principio che coinvolge attivamente la società civile ed esalta la creatività umana; solo una coscienza piena e consapevole del suo significato consentirà di esprimere pienamente le sue potenzialità.

5. Il federalismo

di Antonio D'Atena

5.1 Un orientamento favorevole al federalismo e alla sussidiarietà

La propensione fondamentale che emerge dal sondaggio è piuttosto netta, così come netto è il profilo di elettore che essa lascia trasparire. Si tratta di un elettore, che - senza significative differenze di istruzione, distribuzione geografica, occupazione e appartenenza di genere - intende delegare il meno possibile agli apparati partitici. Ciò è confermato dal deciso favore per i meccanismi in grado di assicurarne il diretto coinvolgimento nei processi di decisione politica: elezione popolare del presidente del Consiglio e dei membri del Senato federale, partecipazione ai procedimenti di revisione della Costituzione, consultazioni primarie per la scelta dei leader politici e dei candidati alle elezioni, ferma condanna del controllo totale delle liste elettorali da parte delle gerarchie partitiche (e corrispondente favore per il sistema delle preferenze), scarsa simpatia per la figura dei senatori a vita. Nella stessa linea si colloca la valutazione positiva dei dispositivi antiribaltone i quali, essendo rivolti a vincolare i rappresentanti al mandato elettorale ricevuto, costituiscono il coerente corollario dell'aspirazione a scegliere direttamente la maggioranza di governo.

Se, per questa parte, i risultati del *Rapporto* non sono sorprendenti (meraviglierebbe, infatti, l'emersione di un opposto profilo d'elettore: desideroso di delegare ad altri le decisioni), meno scontato è il complesso delle risposte dedicate al federalismo e ai poteri locali. È meno scontato, perchè lascia trasparire un orientamento complessivamente favorevole all'aumento delle dosi di federalismo presenti nel sistema: un atteggiamento - ed è questo il dato da sottolineare - non circoscritto al Nord e a parte del Centro del Paese.

Tale orientamento non è smentito da quella che potrebbe apparire un'incoerenza nelle risposte. Ci si riferisce al fatto che gli intervistati,

mentre manifestano una generalizzata propensione per l'aumento dei poteri delle Regioni, contemporaneamente esprimono un giudizio fondamentalmente negativo nei confronti degli incrementi di competenza da cui tali enti sono stati interessati per effetto della riforma del 2001. Per misurare la portata del dato è sufficiente ricordare che - con risposte, peraltro, diversificate per gruppi di popolazione -, mentre per il 69,1% degli intervistati «il passaggio di alcuni poteri dallo Stato centrale alle Regioni» (e, quindi, la riforma costituzionale del 2001) avrebbe lasciato la situazione «invariata», o l'avrebbe «peggiorata», il 64,8% del campione si dichiara «molto» o «abbastanza» d'accordo con l'aumento di poteri legislativi alle Regioni.

Si tratta, tuttavia, di un'incoerenza apparente, o meglio: l'incoerenza è tale, se ci si ferma alla letteralità dei quesiti e delle risposte, mentre cessa di essere tale se il sondaggio viene interpretato.

Se lo si interpreta, mettendo insieme le risposte ai due quesiti, il giudizio negativo nei confronti della situazione attuale va, molto verosimilmente, riferito non al fatto che le competenze delle Regioni siano cresciute, ma al modo in cui tale incremento è avvenuto: quindi alla riforma costituzionale che lo ha realizzato. Una riforma che, probabilmente, il campione intervistato - in linea, peraltro, con posizioni piuttosto diffuse tra gli addetti ai lavori - considera alquanto pasticciata.

Il dato non è, quindi, in contrasto con l'aspirazione all'ulteriore crescita del ruolo legislativo delle Regioni. Gli intervistati mostrano di avere metabolizzato il federalismo legislativo; una metabolizzazione tanto più significativa se si considera che essa - come si è detto - è robustamente presente anche negli intervistati del Sud, i quali, con la rispettabile maggioranza del 61,5%, si dichiarano «molto» o «abbastanza» d'accordo con l'attribuzione alle Regioni ordinarie di «poteri legislativi maggiori rispetto gli attuali».

Di segno corrispondente può, inoltre, considerarsi il diffuso favore per la sussidiarietà e i valori sottostanti (come la solidarietà e l'efficienza, che, rispettivamente, il 59,1% e il 47,1% degli intervistati collega a essa). Tale favore si ricava, oltre che dalla percezione dichiaratamente «positiva» o «molto positiva» che della sussidiarietà, in quanto tale, manifesta il 77% degli intervistati, da indicatori indiretti, non meno significativi, come: il riconoscimento del ruolo centrale del comune - l'ente territoriale più vicino ai cittadini - nella garanzia della solidarietà (più del 37% degli intervistati), l'apprezzamento nei confronti delle

Regioni che hanno sviluppato «politiche sociali basate sul principio di sussidiarietà e la libertà di scelta del cittadino» (politiche ritenute «molto» o «abbastanza» interessanti da più del 70% degli intervistati), il consenso manifestato alla detrazione, dalle imposte regionali e locali, dell'importo dei buoni servizio (con un indice di gradimento intorno al 70%), il favore per la gestione dei servizi pubblici da parte di soggetti no profit (60,8% degli intervistati).

5.2 La richiesta di grandi riforme

Da tutti questi elementi, emerge un quadro dai contorni piuttosto definiti. Emerge una diffusa insofferenza per gli eccessi di mediazione partitica e per le intrusioni del pubblico in ambiti in cui può meglio operare il privato. Emerge anche (e, in parte, conseguentemente) la netta propensione a spostare le funzioni pubbliche a livelli istituzionali che, essendo più vicini agli interessati, ne dovrebbero essere più intensamente controllati (venendo, così, posti in condizione di interpretarne più fedelmente i bisogni). Una propensione, peraltro, non aprioristica (o ideologica), come si ricava dal fatto che quasi il 50% degli intervistati (che scende al 42% al Nord e sale, rispettivamente, al 53,3% e al 56,3% al Sud e al Centro) ravvisi nello Stato l'ente più funzionale ed efficace nel promuovere lo sviluppo economico.

A tutto questo si aggiunge l'attesa di un cambiamento profondo testimoniata, oltre che dalle valutazioni espresse sull'auspicata crescita dei poteri legislativi delle Regioni, dal favore manifestato per le grandi riforme costituzionali cui i cittadini dovrebbero essere chiamati a partecipare. Un favore, che lo scrivente, incallito fautore della "manutenzione della Costituzione", non condivide, ma nel quale non può non riconoscere la spia del bisogno di cambiare in profondità.

Mentre, con riferimento a queste linee fondamentali, il *Rapporto* offre degli elementi di analisi significativi e immediatamente utilizzabili da parte dei decisori politici, meno significativo pare il riferimento all'indicazione degli strumenti tecnici da impiegare per tradurre in atto le aspirazioni che rivela.

Su questo piano, non mancano elementi discutibili e contraddizioni. Come conciliare, per esempio, il favore per l'elezione diretta del presidente del Consiglio con la sottrazione allo stesso dello scioglimento

anticipato delle Camere? Inoltre, si può essere certi che gli intervistati sapessero con precisione cosa fosse una «competenza esclusiva» e avessero, quindi, piena consapevolezza delle implicazioni dell'attribuzione alle Regioni di una competenza del genere in materie come l'istruzione (61,1%), la sanità (73,2%), la tutela dell'ambiente (80,6%) e la protezione civile (78,5%)? Si può considerare acquisito il dato che gli italiani (con la schiacciante maggioranza dell'81,4%) desiderino un Senato federale eletto direttamente dal popolo? Infine, come mettere d'accordo l'aspirazione a un più diretto coinvolgimento del popolo nei processi di decisione politica con la già ricordata propensione per le macroriforme costituzionali? È, infatti, noto che le macroriforme, a causa dell'eterogeneità dei contenuti che mettono insieme, sottraggono agli elettori chiamati al referendum la possibilità di distinguere le scelte che approvano da quelle che non condividono e ne coartano, quindi, la volontà.

Non è, però, su queste indicazioni che deve appuntarsi l'attenzione di chi legge il *Rapporto*. Da un sondaggio, infatti, non si possono pretendere "ricette" di tipo tecnico (per le quali gli intervistati non sono in genere attrezzati). A esso si deve chiedere la rappresentazione delle esigenze percepite. Le quali, in presenza di opzioni relative a scelte tecniche, vanno ricercate "dietro" a esse. Non identificate con esse.

6. Il federalismo fiscale

di Mario Bertolissi

6.1 Solidarietà e responsabilità devono andare di pari passo

È un luogo comune e, prima ancora, una preoccupazione assai sentita quella per cui il cittadino-contribuente desidera usufruire di servizi (in particolare di quelli sociali) uniformi su tutto il territorio nazionale, che il prelievo fiscale sia più efficiente e trasparente e che vi sia, altresì, più sviluppo nelle aree depresse. Stando all'indagine di cui qui si discute, è il Sud che teme maggiormente il dilatarsi delle disuguaglianze, mentre le macroregioni nel loro insieme assegnano al federalismo fiscale il compito - che credono sarà raggiunto - di migliorare il rendimento complessivo delle istituzioni nelle diverse aree territoriali del Paese.

Homo quidam risponde magari emotivamente e per sensazioni, talora deviato da dibattiti che inquinano anche un sapere elementare, ma coglie nel segno là dove indica, di solito con prudenza, le sue personali attese, che fanno i conti ogni giorno con distorsioni enormi: perché non si può dire altro che questo a proposito di notizie le quali rivelano, per esempio, che «in alcuni centri un giorno di ricovero può costare il triplo che in altri. Perché?»[1].

Chi ignora quali siano stati in passato e siano nel presente i caratteri e la struttura della finanza pubblica italiana è portato a ritenere che il federalismo fiscale sia destinato a dissolvere l'unità e indivisibilità della Repubblica (il relativo principio è positivamente formulato nell'articolo 5 della Costituzione) e ad allargare, quindi, la forbice delle disuguaglianze. Il Nord e il Centro sempre più ricchi, il Sud sempre

[1] «Corriere della sera», 16/09/2007, a proposito del «Libro verde» di recente presentato dal ministro dell'Economia, il quale illustra situazioni già documentate e valutate, un decennio fa, in M. Bertolissi, *"Rivolta fiscale" federalismo riforme istituzionali. Promemoria per un'Italia che cambia*, Cedam, Padova 1997.

più povero, poiché sono in molti ad affermare la regola secondo cui la ricchezza prodotta su un dato territorio deve rimanere al suo interno e non divenire nazionale (più esattamente statale). Ma si tratta di enunciati privi di senso, se concepiti in termini assoluti, insignificanti in sé e per sé, non consentiti dall'ordinamento costituzionale italiano (né da altro al nostro omogeneo), smentiti dai fatti che semmai rendono esplicito il dato istituzionale eversivo, in senso negativo, di una convivenza mediocremente civile: c'è solidarietà (e aspirazione all'eguaglianza dei punti di partenza), ma non c'è responsabilità. Da sempre, in barba alla Costituzione scritta, cui si contrappone, doppiandola e narcotizzandola, una Costituzione vivente ingiusta nei suoi risvolti applicativi e più minutamente concreti[2].

Se si considera con un minimo di attenzione quel che sta accadendo - vale a dire il progressivo depotenziarsi di una politica ufficiale che è andata via via erodendo la legittimazione della quale le istituzioni non possono fare a meno - ci si accorge che la collettività attende che il sistema si semplifichi in un modo molto lineare: ponendo al centro dello Stato-comunità il rapporto giuridico d'imposta, con il quale ciascuno deve misurarsi sia sul versante delle entrate, sia sul versante delle spese. Il dato relativo all'acquisizione delle risorse, infatti, contiene in sé, immedesimato ancorché non immediatamente visibile, quello riguardante le spese: il proficuo impiego delle risorse. D'altra parte, sta scritto nell'articolo 53 della Costituzione che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva».

6.2 Il principio "rivoluzionario" di sussidiarietà nella gestione delle risorse pubbliche

Se si pongono a confronto e si correlano le une alle altre le domande del questionario e le risposte, ci si avvede che, nell'attesa del cambiamento, c'è l'aspirazione a vedere finalmente attuato il dettato costituzionale, che va ora letto e applicato dando davvero un peso marginale

[2] Si veda il citato «Libro verde», nonché M. Bertolissi, *"Rivolta fiscale" federalismo riforme istituzionali. Promemoria per un'Italia che cambia*, cit., i cui temi sono ripresi, di lì a qualche anno, in M. Bertolissi, *Identità e crisi dello Stato costituzionale in Italia*, Padova, Cedam 2002.

e non risolutivo a proposizioni normative di chiaro stampo giacobino (l'unità e indivisibilità della Repubblica e l'interesse nazionale hanno distrutto l'idea di autonomia e di pluralismo, declamata con parole altisonanti e improduttive del benché minimo risultato). Mentre vanno valorizzati altri disposti e, in particolare, quello introdotto con la riforma costituzionale del 2001, di cui all'articolo 118, relativo alla sussidiarietà sia orizzontale sia verticale.

Il principio di sussidiarietà, comunque declinato, è eversivo in senso positivo perché postula una rivoluzione copernicana: dà spazio alla persona e ai corpi intermedi, esige una ridefinizione del rapporto tra rappresentati e rappresentanti, valorizza il nesso di responsabilità, pretende che chi paga sia messo in condizioni di comprendere il perché, sposta l'attenzione dalla forma al contenuto degli atti. Contenuto il cui valore è determinato da un parametro finora reso non trasparente, perché occultato, dalle competenze e dalla procedura e non chiarito invece, come si attende che sia, dalla concreta e misurabile capacità di adempiere alle obbligazioni di risultato di cui il cittadino è titolare in base alla Costituzione.

Di quest'ultima vanno presi in considerazione e valorizzati tutti gli enunciati che, direttamente o indirettamente, riguardano le risorse e la loro acquisizione e che sono riconducibili non allo Stato-apparato e alle sue articolazioni burocratiche, ma allo Stato-comunità: con un'inversione effettiva del rapporto tra mezzo (o strumento) e fine, là dove il fine è riferibile soltanto al secondo, che qualcuno denomina anche - ma, a mio parere, è solo questione di parole - come Stato-ordinamento. In ogni caso, si tratta di espressioni note, usate e tuttavia non puntualmente riferite alle odierne sensibilità istituzionali (che hanno una chiara premessa in modi di pensare e di agire rilevanti innanzitutto sul piano psicologico), che tendono a produrre ragionamenti orientati piuttosto verso l'autonomia che l'imperatività, verso la solidarietà non a senso unico ma destinata alla resa di un qualche (non soltanto effimero) rendiconto, verso la responsabilità.

Non ci vuole molto a comprendere che il questionario ha sollecitato risposte di tale genere, coerenti con quel che i mezzi di informazione quotidiana sottopongono all'attenzione di un'opinione pubblica massificata non fino al punto di non scorgere ciò che persino lo sprovveduto riesce a vedere: il carattere necessario di una spiegazione limpida e persuasiva del perché parte di ciò che il lavoro produce deve essere

dato per soddisfare il bene comune. E la spiegazione non sta tanto nel perché, il quale rimane perlopiù confinato nell'"a priori", quanto nel concreto soddisfacimento dei bisogni elementari che la società manifesta, secondo le varie contingenze e i suoi ritmi.

Da questo punto di vista, il federalismo fiscale è un principio organizzativo che rimedia non tanto al centralismo, quanto alla pretesa di dare risposte indifferenziate a esigenze molteplici e distinte che debbono trovare nei tributi e nel concorso solidaristico alle spese di tutti gli strumenti per l'adempimento di doveri costituzionali che generano diritti costituzionali.

In fondo, si tratta di cose ben note, e tuttavia estranee alla nostra esperienza: non si tratta d'altro che del buon governo.

PARTE II

IL RAPPORTO
I risultati dell'indagine

1. **La metodologia della rilevazione**
   di Maria Gabriella Grassia, Luca Antonini e Carlo Lauro
2. **I risultati della ricerca**
   di Neri Lauro e Maurizio Lauro
3. **La sussidiarietà bussola per le riforme istituzionali**
   di Carlo Lauro

1. La metodologia della rilevazione

*di Maria Gabriella Grassia, Luca Antonini e Carlo Lauro**

1.1 La fase del campionamento

L'indagine sulla sussidiarietà e riforme istituzionali[1], oggetto del presente lavoro, è riferita ai cittadini italiani in età uguale o superiore ai 18 anni.

Allo scopo di valutare il livello di diffusione della sussidiarietà e l'influenza che quest'ultima esercita sulle opinioni dei cittadini sulle riforme istituzionali, si è proceduto in primo luogo a identificare la popolazione di riferimento. Essa è costituita da tutti i componenti, con età maggiore o uguale a 18 anni, delle famiglie residenti in Italia. Unità di analisi sono le famiglie italiane, mentre unità di rilevazione sono i singoli individui considerati rappresentanti della propria famiglia. Una volta definita la popolazione, si è proceduto all'individuazione della corrispondente lista contenente singolarmente tutte le unità a essa appartenenti. La scelta della lista è un passo estremamente delicato all'interno della progettazione di un'indagine, perché fonte di pericolosi errori extra-campionari, legati alla non perfetta corrispondenza della lista con la definizione di popolazione prescelta. La lista, inoltre, deve essere aggiornata, contenere tutte le unità di analisi e infine essere priva di duplicazioni. In funzione della modalità telefonica prevista, si è deciso di scegliere come lista l'elenco telefonico *Seat-Sarin - Pagine Gialle* aggiornato al 2006. Questa lista (nonostante i possibili problemi di sovracopertura e sottocopertura) è quella più frequentemente utilizzata per le indagini CATI, includendo fra l'altro anche le utenze non Telecom.

Scelta la lista, il passo successivo è stato quello di definire il piano di campionamento, inteso come «l'insieme delle decisioni da prendere per

* Maria Gabriella Grassia: parr. 1.1-1.3; Luca Antonini e Carlo Lauro: par. 1.4.

[1] Analisi dei dati a cura della Fondazione per la Sussidiarietà, dipartimento Ricerca in collaborazione con IRCSIA

formare il campione». Secondo quanto usualmente avviene per le indagini telefoniche ufficiali (Istat), si è ritenuto opportuno ricorrere a uno schema di campionamento a due stadi, dove le unità di primo stadio sono le famiglie e quelle di secondo sono i singoli componenti della famiglia. Al primo stadio si è proceduto a stratificare la popolazione rispetto alla regione di appartenenza, mentre al secondo stadio la scelta dell'unità da intervistare è avvenuta in modo non casuale, ovvero attraverso il rispetto di quote definite in base all'età degli individui della popolazione italiana.

La determinazione della numerosità è stata effettuata fissando la precisione delle stime e la fiducia che si può riporre nei risultati[2]. In fase di progettazione, infatti, il livello di confidenza è stato posto pari al 95%, con un errore ammesso non superiore a 2,5 punti percentuali in più o in meno e una proporzione pari al 50% (π=0,5)[3]. Tali valori hanno determinato la numerosità di 1.600 sotto l'ipotesi della costruzione di un campione casuale semplice per popolazioni non finite[4]. Nel caso specifico, la scelta di progettare un campione a due stadi con stratificazione proporzionale piuttosto che un campione casuale semplice ha consentito, a parità di numerosità, un aumento dell'efficienza delle stime. Tale guadagno di precisione (1-DEFF) è funzione della varianza delle medie o delle proporzioni di strato ed è stato calcolato a posteriori:

$$DEFF = \frac{Var\left(\bar{y}_{pr}\right)}{Var\left(\bar{y}_{cs}\right)} \qquad \text{con} \quad Var\left(\bar{y}_{cs}\right) = Var\left(\bar{y}_{pr}\right) + \frac{1-f}{n}\sum_{h=1}^{H}(\pi_h - \pi)^2$$

La stratificazione del campione ha consentito di avere un errore di 2 punti percentuali in più o in meno sempre a un livello di confidenza pari al 95%. La determinazione della numerosità all'interno degli strati di primo stadio (le regioni) è avvenuta considerando la distribuzione per regione delle famiglie italiane, così come indicato nel *Censimento sulla*

[2] Il calcolo della numerosità è stato effettuato in funzione della proporzione dei casi di chi ha risposto favorevolmente alla prima domanda del questionario: «Ha mai sentito parlare del principio di sussidiarietà?».

[3] Una proporzione pari al 50% (π=0,5), comporta, a parità di livello di confidenza, la numerosità campionaria massima.

[4] Il campione casuale semplice per popolazioni non finite è il campione della teoria statistica e risulta essere, rispetto agli altri campioni probabilistici, il più ampio a parità di livello di confidenza ed errore ammesso.

popolazione Istat 2001. La numerosità nello strato del campione è stata calcolata in modo proporzionale alla numerosità dello strato nella popolazione[5], con rispetto della numerosità minima di 50 unità per regione.

Tabella 1.1 - La distribuzione per regione delle famiglie italiane

REGIONI	Totale	Percentuale
Piemonte	1.798.966	8,2
Valle d'Aosta	53.333	0,2
Lombardia	3.652.954	16,7
Trentino-Alto Adige	367.408	1,7
Veneto	1.714.341	7,9
Friuli-Venezia Giulia	497.836	2,3
Liguria	711.947	3,3
Emilia-Romagna	1.652.425	7,6
Toscana	1.388.260	6,4
Umbria	313.629	1,4
Marche	549.474	2,5
Lazio	1.990.836	9,1
Abruzzo	462.066	2,1
Molise	119.822	0,5
Campania	1.862.857	8,5
Puglia	1.378.358	6,3
Basilicata	215.412	1,0
Calabria	709.759	3,3
Sicilia	1.785.231	8,2
Sardegna	585.762	2,7
Italia	21.810.676	100,0

Fonte: *Censimento Istat 2001*

[5] L'allocazione proporzionale definisce la consistenza di uno strato attraverso la seguente formula: $n_k = \frac{N_k}{\sum_{k=1}^{K} N_k}$

Indicando con n_k la numerosità del generico strato k, questa è proporzionale al rapporto fra la numerosità dello strato nella popolazione N_k e la numerosità totale della popolazione.

Una volta calcolate le consistenze per ciascuno strato, mantenendo, come già detto, il vincolo della numerosità minima di 50 unità per regione, l'estrazione delle unità di primo stadio, dalla lista divisa nelle singole regioni, è avvenuta in modo casuale. Prima dell'estrazione del campione, le liste relative alle singole regioni sono state ordinate per comune. Questo accorgimento garantisce che all'interno della regione siano proporzionalmente rappresentati i comuni a essa appartenenti. La determinazione delle quote all'interno di ogni regione è avvenuta in funzione della rispettiva distribuzione per età e per sesso della popolazione residente in Italia con più di 18 anni.

Tabella 1.2 - La distribuzione per regione ed età della popolazione italiana - maschi

REGIONI	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 e più	Totale
Piemonte	149.692	318.334	321.136	293.185	272.245	365.048	1.719.640
Valle d'Aosta	4.307	9.530	9.954	8.600	7.479	9.257	49.127
Lombardia	341.725	741.188	731.241	617.288	561.430	646.986	3.639.858
Trentino-A. A.	37.324	75.047	77.841	60.866	52.935	63.808	367.821
Veneto	173.308	374.152	373.961	306.641	271.899	329.159	1.829.120
Friuli-V. G.	42.096	92.295	91.937	81.266	80.042	98.006	485.642
Liguria	46.348	107.466	115.871	103.075	104.819	160.607	638.186
Emilia-Romagna	133.071	311.308	313.157	266.456	247.508	369.801	1.641.301
Toscana	123.647	261.531	262.418	234.098	220.690	325.349	1.427.733
Umbria	31.605	58.966	60.007	54.996	50.384	79.712	335.670
Marche	57.579	109.593	110.368	96.309	85.938	135.470	595.257
Lazio	206.493	393.907	395.570	336.293	293.696	384.374	2.010.333
Abruzzo	54.250	93.405	92.579	82.467	69.213	109.528	501.442
Molise	14.197	23.175	23.048	21.206	16.385	28.833	126.844
Campania	296.056	444.200	415.798	349.849	273.440	337.995	2.117.338
Puglia	206.156	310.193	283.794	249.591	206.559	272.105	1.528.398
Basilicata	28.787	45.640	43.505	38.007	28.974	48.983	233.896
Calabria	102.701	150.044	143.503	127.803	98.418	148.202	770.671
Sicilia	241.173	368.927	346.272	305.898	245.813	360.077	1.868.160
Sardegna	80.118	132.909	126.954	111.772	89.760	112.064	653.577
Italia	2.370.633	4.421.810	4.338.914	3.745.666	3.277.627	4.385.364	22.540.014

Fonte: *Censimento Istat 2001*

Tabella 1.3 - La distribuzione per regione ed età della popolazione italiana - femmine

REGIONI	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 e più	Totale
Piemonte	143.739	307.416	316.971	297.587	287.112	529.541	1.882.366
Valle d'Aosta	3.927	9.404	9.318	8.128	7.552	13.702	52.031
Lombardia	327.954	708.182	710.460	628.180	596.128	995.457	3.966.361
Trentino-A. A.	36.025	72.802	73.861	58.887	55.059	95.813	392.447
Veneto	166.806	355.997	358.103	304.048	284.209	498.273	1.967.436
Friuli-V. G.	38.042	87.381	88.572	82.236	83.293	155.834	535.358
Liguria	45.278	106.073	115.698	107.835	117.160	241.706	733.750
Emilia-Romagna	128.628	300.224	302.679	271.831	263.285	523.075	1.789.722
Toscana	118.301	255.598	260.750	242.118	239.037	460.398	1.576.202
Umbria	30.121	58.741	59.856	55.820	53.775	108.560	366.873
Marche	55.817	106.824	107.711	97.606	91.538	185.185	644.681
Lazio	201.591	405.910	412.776	360.080	328.387	535.078	2.243.822
Abruzzo	52.192	93.739	94.051	84.141	71.630	148.705	544.458
Molise	13.733	23.044	23.082	20.936	17.164	39.108	137.067
Campania	287.831	453.774	428.721	356.737	292.349	474.852	2.294.264
Puglia	199.136	315.738	298.960	264.694	223.893	367.160	1.669.581
Basilicata	27.511	45.099	44.004	38.116	31.063	62.238	248.031
Calabria	99.744	153.002	146.957	127.084	101.985	195.452	824.224
Sicilia	235.152	378.743	368.531	324.904	271.393	479.915	2.058.638
Sardegna	75.835	131.057	129.192	112.627	96.081	150.458	695.250
Italia	2.287.363	4.368.748	4.350.253	3.843.595	3.512.093	6.260.510	24.622.562

Fonte: *Censimento Istat 2001*

Le quote da rispettare per sesso, età e regione sono state definite in percentuale rispetto alla composizione della popolazione, rispettando, sempre, il vincolo numerosità minima di 50 unità per regione. Nelle tabelle si riporta la composizione percentuale delle quote, ricordando che la numerosità del campione degli uomini è risultata pari a 766 unità e quella delle donne a 834 unità.

Tabella 1.4 - Le quote del campione per sesso ed età - maschi (Composizione percentuale)

REGIONI	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 e più	Totale
Piemonte	0,5	1,2	1,2	1,0	1,0	1,4	6,4
Valle d'Aosta	0,3	0,7	0,7	0,4	0,5	0,5	3,0
Lombardia	1,3	2,7	2,7	2,3	2,1	2,3	13,5
Trentino-A. A.	0,3	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	3,1
Veneto	0,7	1,4	1,4	1,2	0,9	1,3	6,9
Friuli-V. G.	0,3	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	3,1
Liguria	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	3,1
Emilia-Romagna	0,4	1,2	1,2	1,0	0,9	1,4	6,1
Toscana	0,5	1,0	1,0	0,9	0,8	1,2	5,5
Umbria	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	3,1
Marche	0,3	0,5	0,7	0,5	0,5	0,7	3,1
Lazio	0,8	1,4	1,4	1,3	1,0	1,4	7,4
Abruzzo	0,4	0,7	0,5	0,5	0,4	0,7	3,1
Molise	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,8	3,1
Campania	1,0	1,6	1,4	1,3	0,9	1,2	7,4
Puglia	0,8	1,2	1,0	0,9	0,8	0,9	5,6
Basilicata	0,4	0,7	0,7	0,5	0,4	0,7	3,3
Calabria	0,4	0,7	0,7	0,5	0,4	0,7	3,3
Sicilia	0,9	1,3	1,3	1,0	0,9	1,3	6,8
Sardegna	0,4	0,7	0,7	0,5	0,4	0,5	3,1
Italia	10,4	19,6	19,4	16,6	14,4	19,5	100,0

Avendo imposto il vincolo di numerosità minima per regione, in fase di analisi dei dati è stato necessario utilizzare il coefficiente di riporto all'universo, effettuando, così, un'operazione di riponderazione interna agli strati. La riponderazione è, dunque, stata effettuata a partire dalle probabilità di inclusione dei soggetti nel campione affinché ciascun individuo, nella determinazione delle statistiche relative all'intera popolazione, potesse contribuire, in termini di peso, in proporzione alla propria consistenza all'interno della popolazione.

Tabella 1.5 - Le quote del campione per sesso ed età - femmine (Composizione percentuale)

REGIONI	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 e più	Totale
Piemonte	0,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,8	6,6
Valle d'Aosta	0,2	0,6	0,6	0,5	0,5	0,8	3,2
Lombardia	1,1	2,4	2,5	2,1	2,0	3,5	13,6
Trentino-A. A.	0,2	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	3,1
Veneto	0,6	1,2	1,2	1,1	1,0	1,7	6,7
Friuli-V. G.	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	3,1
Liguria	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	3,1
Emilia-Romagna	0,5	1,1	1,1	1,0	0,8	1,8	6,2
Toscana	0,4	0,8	1,0	0,8	0,8	1,6	5,4
Umbria	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	3,1
Marche	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	3,1
Lazio	0,7	1,4	1,4	1,2	1,1	1,8	7,6
Abruzzo	0,2	0,6	0,6	0,5	0,4	0,8	3,1
Molise	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	1,0	3,1
Campania	1,0	1,4	1,4	1,2	1,0	1,6	7,5
Puglia	0,6	1,1	1,0	0,8	0,7	1,2	5,4
Basilicata	0,4	0,6	0,6	0,5	0,4	0,6	3,0
Calabria	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	3,2
Sicilia	0,7	1,3	1,2	1,1	1,0	1,6	6,8
Sardegna	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	3,1
Italia	9,1	17,8	17,8	15,6	14,3	25,4	100,0

1.2 Le unità sostitutive

Nel campione, per ogni unità inclusa, sono state inserite due unità di riserva con caratteristiche analoghe, formando delle terzine da cui intervistare un'unica unità. Ciascuna terzina è composta da una unità "base" e da due riserve che vengono contattate solo nel caso di esito negativo del contatto principale. Tale pratica, molto frequente nelle indagini campionarie, ha come obiettivo quello di evitare una riduzione della

numerosità campionaria dovuta all'impossibilità di intervistare alcune unità del campione a causa o di rifiuti a concedere l'intervista o di difficoltà di contatto (per esempio, in un'indagine telefonica, la segreteria telefonica) o ancora di irreperibilità delle persone da intervistare (per esempio, sempre in un'indagine telefonica, il numero errato) o ancora di fuori quota.

1.3 Esito della rilevazione

In un'indagine campionaria, la scelta della tecnica di rilevazione è particolarmente importante. Ai fini della presente indagine, la scelta migliore in termini di tempi, costi e qualità dei dati, è risultata essere la modalità telefonica, con gestione automatizzata delle interviste (CATI).

La rilevazione dei dati è durata complessivamente due mesi (aprile-maggio 2007) ed è stata effettuata a cura dell'Istituto IRCSIA-Mars.

Per la gestione delle telefonate sono state stabilite le seguenti regole:

- a ogni unità contatta è stato attribuito un esito (intervista effettuata, rifiuto all'intervista, eccesso di tentativi, irreperibilità, quota esaurita);
- le unità del campione con esito negativo (rifiuto all'intervista, eccesso di tentativi, irreperibilità, quota esaurita) sono state sostituite dall'unità successiva nella terzina;
- il numero minimo di tentativi da effettuare prima di poter attribuire un esito negativo (eccesso di tentativi) e passare a un nominativo successivo nella terzina è stato fissato pari a sei.

Nell'indagine, nel 61,3% dei casi l'intervista è stata effettuata dall'unità selezionata, ovvero dalla prima della terzina, nel 20,2% si è dovuto procedere a una sostituzione (l'intervista è stata effettuata dalla seconda unità della terzina) e nel restante 9,5% dei casi si è dovuto procedere a due sostituzioni (l'intervista è stata effettuata dalla terza unità della terzina). Complessivamente il tasso di risposta[6] è risultato pari a circa il 68%, che può considerarsi buono per un'indagine telefonica.

[6] Il tasso di risposta è stato calcolato rapportando il numero di interviste alle unità contattate con esito intervista, rifiuto, sospensione definitiva ed eccesso di tentativi, ed è pari al 68,3%. Dal calcolo di questo tasso sono esclusi gli esiti negativi imputabili a errori di lista o a quota esaurita.

1.4 Il questionario dell'indagine

Il questionario è lo strumento di misura designato a raccogliere le informazioni sulle variabili qualitative e quantitative oggetto di indagine. Il questionario deve essere visto come uno strumento di comunicazione finalizzato a facilitare l'interazione fra il ricercatore, il rilevatore e il rispondente.

Identificati gli obiettivi dell'indagine dello studio nei possibili legami tra sussidiarietà e riforme istituzionali, si è proceduto a strutturare il questionario in 40 domande prevalentemente a risposta chiusa, con l'intento di rendere più facile la rilevazione dei dati basata su interviste somministrate mediante il sistema CATI. Questo sistema presenta il vantaggio della gestione ottimale delle interviste in relazione al campione progettato, la possibilità di controllare gli errori di codifica e consente un'immediata elaborazione dei risultati così da poter intervenire, in una fase pilota, a rimuovere le eventuali difficoltà del rispondente legate alla formulazione delle domande.

Il questionario adottato nell'indagine è articolato in sette sezioni, l'ultima delle quali dedicata alla raccolta di informazioni sul «Profilo socio-economico dell'intervistato».

Dopo una prima domanda volta a valutare la conoscenza dell'intervistato del principio della sussidiarietà, veniva proposta allo stesso una definizione di sussidiarietà che precedeva un primo insieme di cinque domande su «Stato e percezione della sussidiarietà» derivate dal *Rapporto 2006*.

La seconda sezione del questionario, articolata in quattro domande, approfondiva le principali questioni relative al «Metodo delle riforme».

La terza sessione consisteva in due sole domande inerenti il «bicameralismo».

La quarta riguardava, con cinque domande, il tema del «Funzionamento e rapporto tra gli organi costituzionali».

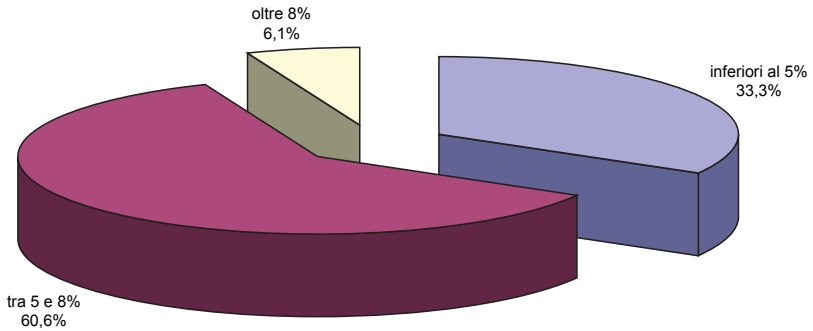
«Partecipazione politica e sistema elettorale» era il tema affrontato con sei domande nella quinta sezione.

L'ultima sezione tematica, infine, poneva 11 quesiti sul tema «regionalismo ed enti locali».

Nondimeno si è voluto includere una domanda sul tema della valutazione come principio costituzionale per l'importanza sempre maggiore che esso va assumendo.

Il questionario, preliminarmente testato su un campione pilota di 50 persone, in modo da proporre le domande con un testo il più comprensibile possibile, è stato somministrato al campione progettato di 1600 unità nel periodo aprile-maggio 2007. Laddove il numero di mancate risposte totali è stato circa del 32% (complemento a 100 del tasso di risposta), il lavoro svolto nella fase di messa a punto delle domande ha dato buoni frutti con un basso numero di mancate risposte parziali per domanda, espresso tipicamente da «non so» dagli intervistati. Invero, circa il 94% degli intervistati ha espresso non più dell'8% di «non so» ai quesiti dell'indagine (in un solo caso si è registrata una percentuale di 14,3%).

Figura 1.1 - Distribuzione della modalità «non so» delle domande del questionario (valori percentuali)



Questionario: *Rapporto sulla sussidiarietà 2007*

Indagine su sussidiarietà e riforme istituzionali

Buongiorno/Buona sera Sig./Sig.ra..... ....., sono .....(nome dell'intervistatore) e la chiamo da parte della Società IRCSIA-MARS.

Allo scopo di conoscere quali riforme istituzionali i cittadini considerano prioritarie e fornire pertanto informazioni utili ai decisori politici, la Fondazione per la Sussidiarietà ha avviato un'indagine che coinvolge un significativo numero di famiglie italiane.

Se è disponibile a concedermi dieci minuti del Suo tempo, gradirei farLe alcune domande sui temi precedentemente accennati.

La informo, infine, che i dati personali raccolti saranno trattati nel pieno rispetto del D.L. del 30 Giugno 2003 n. 196 sulla tutela della privacy. Le informazioni fornite nel corso dell'intervista saranno utilizzate esclusivamente per le finalità della ricerca e non saranno comunicate a terzi né diffuse, se non in forma anonima e aggregata e per motivi di studio.

Domanda introduttiva sulla sussidiarietà

Ha mai sentito parlare del principio di sussidiarietà?

☐ Sì ☐ No

L'art. 118 della Costituzione introduce il principio cosiddetto di sussidiarietà verticale secondo cui i bisogni dei cittadini dovrebbero essere soddisfatti dall'azione degli enti amministrativi pubblici più vicini agli stessi, e quello di sussidiarietà orizzontale secondo cui tali bisogni potrebbero essere soddisfatti dai cittadini, anche in forma associata e/o volontaristica.

Domande sullo Stato e sulla percezione della sussidiarietà

1. Che percezione evoca in Lei il principio di sussidiarietà?

☐ Molto positiva ☐ Positiva ☐ Indifferente
☐ Negativa ☐ Molto negativa

2. E quale fra le seguenti parole Le sembra più affine al concetto di sussidiarietà?

☐ Libertà ☐ Eguaglianza ☐ Solidarietà ☐ Nessuna/Non so

3. Sussidiarietà verticale.
Quanto è favorevole al decentramento di alcune funzioni dello Stato?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

4. Sussidiarietà orizzontale.
Lei è favorevole alla possibilità che alcuni servizi pubblici siano gestiti da soggetti no profit diversi dallo Stato?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

5. Secondo Lei, quali conseguenze potrebbe comportare un rafforzamento a livello costituzionale del principio di sussidiarietà?

☐ Un maggiore protagonismo dei cittadini
☐ Una risposta più efficiente alle esigenze dei cittadini
☐ Una dannosa concorrenza nei servizi pubblici
☐ Una virtuosa concorrenza nei servizi pubblici
☐ Un eccessivo indebolimento del ruolo dello Stato
☐ Non so

Il metodo delle riforme

6. La Costituzione del 1948 è stata approvata quasi all'unanimità. Qual è il suo giudizio sul fatto che le ultime due riforme costituzionali (2001 e 2006) siano state approvate dal Parlamento con maggioranze di pochi voti?

☐ Positivo ☐ Indifferente ☐ Negativo ☐ Non so

7. Che tipo di maggioranza dovrebbe essere richiesta per le riforme della Costituzione?

☐ La maggioranza assoluta dei parlamentari ed eventuale referendum
☐ Solo la maggioranza dei due terzi dei parlamentari

☐ Entrambe come attualmente previsto dalla normativa
☐ Non so

8. Le riforme costituzionali, nella Sua opinione, devono essere realizzate:

☐ attraverso piccole e frequenti modifiche
☐ attraverso interventi meno frequenti e di ampia portata
☐ non so

9. Da chi, secondo Lei, andrebbero decise le grandi riforme costituzionali?

☐ Solo dal Parlamento
☐ Dal Parlamento con la partecipazione della società civile e delle autonomie territoriali (Regioni, Province, Comuni)
☐ Non so

Bicameralismo o Senato federale

10. Attualmente, la Camera dei deputati e il Senato della repubblica svolgono le stesse funzioni. Quanto è d'accordo a modificare le funzioni del Senato trasformandolo in un Senato federale che si occupi prevalentemente delle questioni regionali?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

11. Nell'ipotesi in cui si realizzasse il Senato federale, secondo Lei come dovrebbero essere designati i senatori?

☐ Nominati dai singoli governi regionali
☐ Nominati dalle assemblee legislative regionali
☐ Eletti direttamente dal popolo
☐ Non so

Funzionamento e rapporto tra gli organi costituzionali

12. Secondo Lei, il presidente del Consiglio dei ministri deve essere:

☐ eletto direttamente dai cittadini
☐ votato dal Parlamento
☐ non so

13. Quanto è favorevole al trasferimento del potere di scioglimento anticipato delle Camere dal presidente della Repubblica al presidente del Consiglio?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

14. Attualmente, i parlamentari hanno il potere di modificare norme e provvedimenti del Governo attraverso emendamenti. Secondo Lei, questo potere dovrebbe essere:

☐ rafforzato limitando la possibilità del Governo di ricorrere al voto di fiducia
☐ ridotto per agevolare l'azione di Governo
☐ lasciato come è attualmente
☐ non so

15. Quanto è d'accordo con l'introduzione nella Costituzione di norme antiribaltone che impediscano di fare un Governo diverso dalla coalizione che ha vinto le elezioni?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

16. Quanto è favorevole alla possibilità, espressa nella Costituzione, che vi siano senatori a vita nominati dal presidente della Repubblica?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

Partecipazione politica e sistema elettorale

17. A quale dei seguenti sistemi elettorali è più favorevole?

☐ Sistema maggioritario secondo cui viene eletto nel collegio elettorale il candidato che ottiene il maggior numero dei voti (maggioranza relativa)
☐ Sistema maggioritario secondo cui viene eletto nel collegio il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti (50%+1) o al secondo turno chi ottiene il maggior numero di voti (maggioranza relativa)
☐ Sistema proporzionale che assegna i seggi nell'ambito di ampie circoscrizioni suddividendoli fra le varie liste in base alle percentuali di voti ottenuti

☐ Sistema misto che assegna una parte dei seggi con sistema proporzione e un'altra con sistema maggioritario
☐ Non so

18. Quanto è favorevole a sistemi elettorali che prevedano una clausola di sbarramento per i partiti che non raggiungano una percentuale minima di voti?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

19. Tra le seguenti forme di elezione dei propri rappresentanti quale preferisce?

☐ Possibilità di esprimere una sola preferenza
☐ Possibilità di esprimere più preferenze
☐ Lasciare al partito la scelta dell'ordine delle candidature

20. Al fine di accrescere il livello di partecipazione dei cittadini alla politica, quanto è d'accordo con l'utilizzo di forme di elezioni consultive (le cosiddette primarie) per la designazione del:

> leader della coalizione:
☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

> leader del partito:
☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

> i candidati alle elezioni:
☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

21. Tra le seguenti forme di consultazioni primarie, quale tra le seguenti opzioni preferisce?

☐ Votazione estesa ai soli i elettori iscritti al partito
☐ Votazione estesa a tutti coloro che indipendentemente dal partito di appartenenza, si iscrivono alla lista dei votanti per le primarie
☐ Non so

22. Secondo Lei, ai fini della governabilità del Paese, un sistema elettorale dovrebbe prevedere un premio di maggioranza alla coalizione che riceve più voti**:**

☐ forte ☐ moderato ☐ minimo
☐ nessuno ☐ non so

Regionalismo ed enti locali

23. Ritiene che il passaggio di alcuni i poteri dallo Stato centrale alle Regioni, abbia (una risposta):

☐ migliorato la situazione precedente
☐ lasciato la situazione invariata
☐ peggiorato la situazione precedente
☐ non so

24. Quale livello di governo, secondo Lei, è più funzionale ed efficace nel garantire la solidarietà?

☐ Comune ☐ Provincia ☐ Regione
☐ Stato italiano ☐ Non so

25. Quale livello di governo, secondo Lei, è più funzionale ed efficace nel promuovere lo sviluppo economico?

☐ Comune ☐ Provincia ☐ Regione
☐ Stato italiano ☐ Non so

26. Quanto è d'accordo, sulla base all'articolo 116 della Costituzione, di consentire alle Regioni a statuto ordinario poteri legislativi maggiori rispetto agli attuali in alcune materie?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

27. Se lo ritiene molto o abbastanza opportuno, quali fra i seguenti poteri andrebbero trasferiti in maniera esclusiva alle Regioni?

Sanità	☐ sì	☐ no
Istruzione	☐ sì	☐ no
Protezione civile	☐ sì	☐ no
Tutela dell'ambiente	☐ sì	☐ no

28. Alcune Regioni hanno sviluppato politiche sociali basate sul principio di sussidiarietà e sulla libertà di scelta del cittadino tra pubblico e privato attraverso i cosiddetti buoni servizio (per esempio, il «buono scuola» e il «buono anziano»). Ritiene interessante questo sviluppo dello Stato sociale?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

29. Al fine di realizzare politiche sociali, quanto è d'accordo con la possibilità di detrarre direttamente dalle proprie imposte regionali o locali, l'importo dei buoni servizio, allegando poi la documentazione della spesa alla dichiarazione dei redditi?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

30. Quanto è d'accordo con una riorganizzazione degli attuali Comuni, Province anche attraverso accorpamenti per favorire una migliore risposta ai fabbisogni dei cittadini?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

31. In Italia il termine «federalismo» è utilizzato generalmente per rivendicare una maggiore autonomia delle Regioni (o di gruppi di Regioni). Per federalismo fiscale si intende la possibilità per le Regioni ed enti locali (Province e Comuni) di avere proprie risorse economiche per finanziare le proprie funzioni. Quanto è d'accordo con l'affermazione che una concreta attuazione del federalismo fiscale possa essere in contrasto con l'aspettativa di servizi sociali (per esempio sanità, istruzione ecc.) uniformi sul territorio?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

32. Quanto è d'accordo, invece, con l'affermazione che il federalismo fiscale possa consentire una maggior efficienza e trasparenza del prelievo fiscale e/o minori sprechi a livello regionale o locale?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla ☐ Non so

33. Cosa ritiene sia più probabile in caso di attuazione del federalismo fiscale?

☐ Aumento del divario fra zone ricche e depresse
☐ Promozione dello sviluppo anche nelle aree più depresse in virtù di una maggiore responsabilizzazione di queste ultime
☐ Non so

Il principio di valutazione

34. Si parla molto dell'importanza della valutazione quale strumento fondamentale per l'azione legislativa e di governo. Sarebbe favorevole all'introduzione in Costituzione di questo principio, per una sua completa valorizzazione ed estensione a tutti i settori della vita economica e sociale?

☐ Molto ☐ Abbastanza ☐ Poco ☐ Per nulla

Informazioni personali

35. Sesso: ☐ maschio ☐ femmina

36. Età: ☐ 18-24 anni ☐ 25-35 anni ☐ 36-45 anni
☐ 46-55 anni ☐ 56-65 anni ☐ oltre 65 anni

37. Comune _____ Provincia _____
Regione di residenza_____

38. Istruzione:
☐ nessun titolo ☐ elementare ☐ media inferiore
☐ media superiore ☐ laurea
☐ post laurea (master, specializzazione, dottorato ecc.)

39. Professione:

☐ Studente ☐ Casalinga/o ☐ Operaio/a
☐ Impiegato/a ☐ Insegnante ☐ Commerciante
☐ Artigiano/a ☐ Funzionario/quadro
☐ Dirigente/ Professore universitario
☐ Libero professionista ☐ Imprenditore
☐ Disoccupato o in cerca di prima occupazione
☐ Pensionato ☐ Altro

40. Settore occupazionale:

☐ Imprese for profit ☐ Imprese e associazioni no profit
☐ Pubblica amministrazione ☐ Non applicabile

(Per gli studenti, le casalinghe e in cerca prima occupazione indicare «Non applicabile». Per i pensionati e i disoccupati indicare l'ultima occupazione)

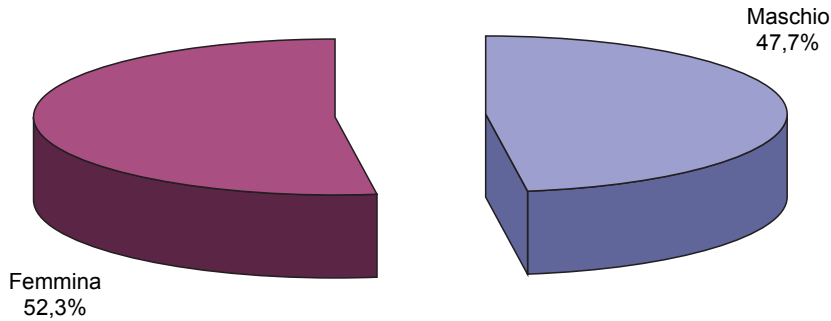
2. I risultati della ricerca

di Neri Lauro e Maurizio Lauro

2.1 Descrizione del campione

Di seguito sono analizzate le caratteristiche generali del campione emerse dall'indagine. In particolare, il campione è descritto attraverso le sue caratteristiche come il sesso, l'età, l'area geografica di residenza, il livello di istruzione, la professione e il settore occupazionale.

Figura 2.1 - Distribuzione del campione per sesso



Come definito in precedenza, all'interno di ciascun nucleo familiare si è richiesto di poter intervistare un rappresentante della stessa con almeno 18 anni di età. Gli intervistati sono rappresentati pertanto dal 47,7% di maschi e dal 52,3% di femmine.

La distribuzione degli intervistati per fasce d'età riflette le caratteristiche della popolazione italiana con poco meno di un quarto del campione rappresentato da ultra sessantacinquenni, mentre la classe dei più giovani, di età comprese tra i 18 e i 24 anni raggiunge appena il 7,5%. Le altre fasce di età risultano invece abbastanza omogenee.

Figura 2.2 - Distribuzione del campione per classi di età

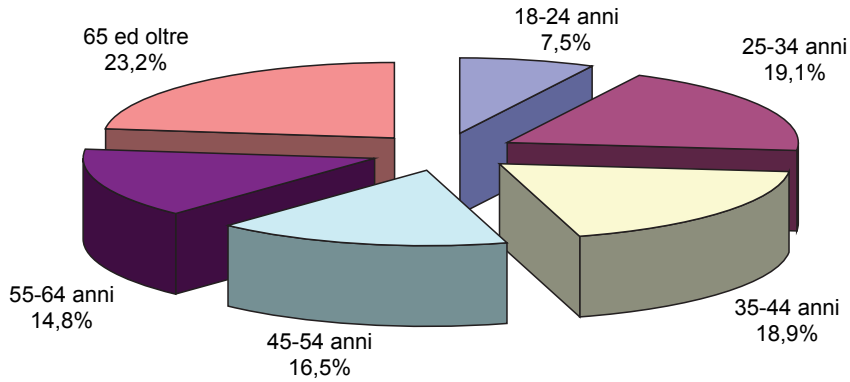
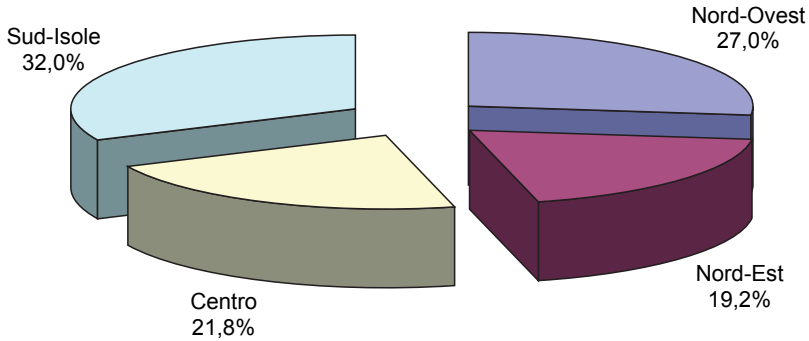


Figura 2.3 - La distribuzione degli intervistati in base alle macroaree di residenza

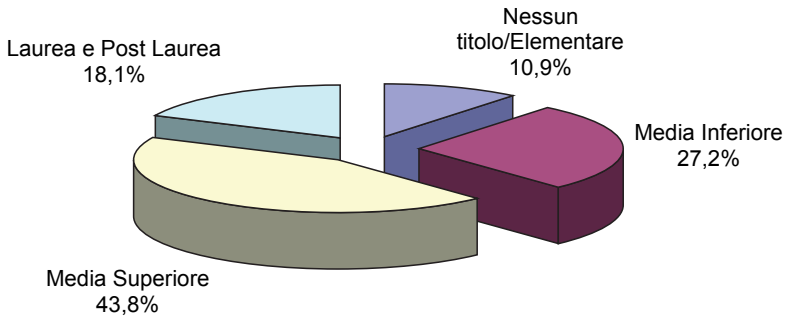


La distribuzione in base alle quattro macroaree[1] in cui è stato suddiviso il nostro Paese corrisponde a quella dei residenti in Italia all'ultimo censimento, in età maggiore o uguale ai 18 anni. Il Sud con le Isole rap-

[1] Secondo la ripartizione territoriale adottata, appartengono al Nord-Ovest la Lombardia, il Piemonte, la Liguria e la Valle d'Aosta, al Nord-Est il Veneto, il Trentino Alto Adige, il Friuli Venezia Giulia e l'Emilia Romagna, al Centro il Lazio, la Toscana, l'Umbria e le Marche, al Sud e alle Isole l'Abruzzo, il Molise, la Campania, la Puglia, la Calabria, la Basilicata, la Sicilia e la Sardegna.

presenta il 32% del totale, mentre il Nord nel suo complesso costituisce oltre il 46%. Al Centro, infine, afferisce quasi il 22% degli intervistati.

Figura 2.4 - Distribuzione del campione per titolo di studio



Quasi il 44% del campione è costituito da individui con titolo di scuola media superiore, mentre coloro che non hanno completato il ciclo di istruzione obbligatorio e che pertanto posseggono soltanto il titolo elementare o nessun titolo sono pari a poco meno dell'11%. I laureati e post-laureati (cioè in possesso di titoli quali master o dottorati) ammontano a poco più del 18% del campione.

Poco più di un quarto del campione è costituito da impiegati e insegnanti e, a seguire, dai pensionati che sono pari a quasi il 23%. Seguono nell'ordine le casalinghe (oltre il 16%), gli operai (poco meno del 12%) e gli studenti (poco meno dell'8%). I liberi professionisti, i dirigenti e gli imprenditori raggiungono complessivamente poco più dell'8% del campione.

La popolazione non attiva rappresenta, nel complesso, poco più del 48% degli intervistati.

Per quanto riguarda il settore occupazionale, il 45% degli intervistati ha dichiarato di lavorare in imprese private for profit, mentre quasi il 23% lavora nella pubblica amministrazione. Poco meno del 5% risulta occupato nel settore no profit. La categoria «non applicabile» raggruppa, invece, le casalinghe, i disoccupati e gli studenti, e raggiunge quasi il 26% del campione.

Figura 2.5 - Distribuzione del campione per professione (valori percentuali)

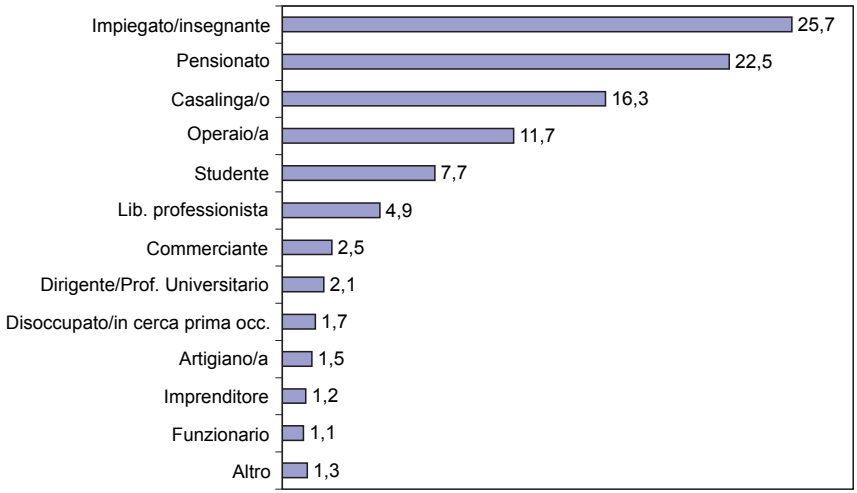
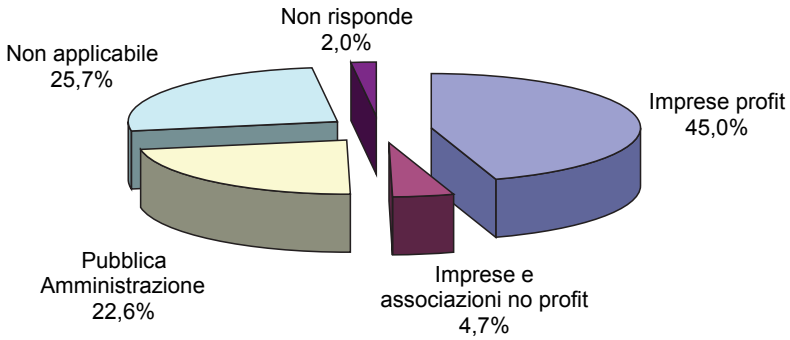


Figura 2.6 - Distribuzione del campione per settore di occupazione

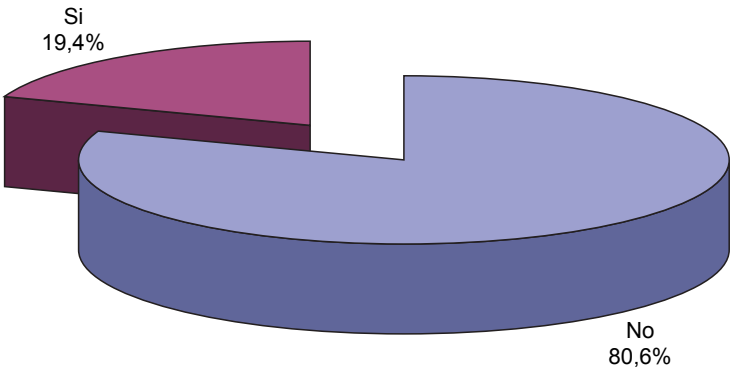


2.2 La sussidiarietà nella percezione degli italiani

Di seguito, seguendo la sequenza delle domande del questionario, vengono esposti i principali risultati relativi alla conoscenza del principio di sussidiarietà e alla sua percezione da parte degli italiani. I dati sono stati osservati sia a livello di popolazione italiana totale, sia attra-

verso approfondimenti su segmenti della popolazione in base al sesso degli intervistati, all'età, al titolo di studio, all'area geografica di residenza, al settore occupazionale, prendendo in considerazione solo quelli statisticamente significativi (probabilità<0,05).

Figura 2.7 - Conoscenza del principio di sussidiarietà



Poco meno di un italiano su cinque risulta aver sentito parlare del principio di sussidiarietà.

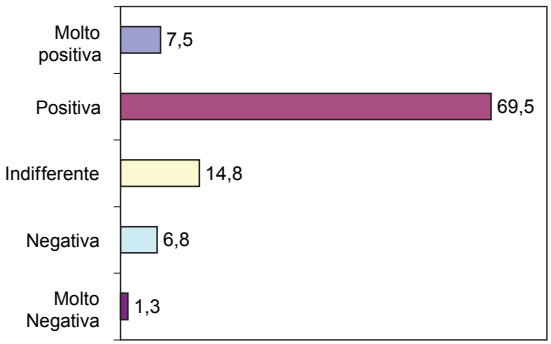
Il dato risulta lievemente più basso rispetto a quello rilevato nel *Rapporto sulla sussidiarietà 2006*, dove la percentuale di coloro che avevano sentito parlare del principio di sussidiarietà superava di poco il 22%. La lieve differenza va attribuita alla differente popolazione di riferimento dell'indagine 2007, che comprende tutti i cittadini italiani dai 18 anni in su, mentre l'indagine 2006 era rivolta a tutti i cittadini maggiori di 24 anni.

Hanno più spesso sentito parlare del principio di sussidiarietà le donne rispetto agli uomini (84% contro 76,8%), gli anziani rispetto agli intervistati al di sotto dei 34 anni (84,8% contro 75% circa), i laureati rispetto ai meno scolarizzati (40,5% contro 6,7%) e, infine, gli occupati nella pubblica amministrazione e nel no profit con percentuali fra il 27% e il 28% (contro il 14,5% della popolazione non attiva).

Successivamente, a tutti gli intervistati, al fine di farli rispondere in maniera più consapevole, è stata letta una definizione del principio di sussidiarietà estratta dall'articolo 118 della Costituzione. Nella fattispecie, sono state enunciate le due componenti del principio di sus-

sidiarietà: la sussidiarietà verticale, secondo cui i bisogni dei cittadini andrebbero soddisfatti dagli enti amministrativi pubblici più vicini agli stessi, e la sussidiarietà orizzontale, secondo cui gli stessi bisogni potrebbero essere soddisfatti, anziché dallo Stato, dai cittadini stessi anche in forma associata e/o volontaristica.

Figura 2.8 - Percezione della sussidiarietà (valori percentuali)



Ben al 77% degli intervistati il principio di sussidiarietà, anche al seguito della spiegazione fornita, evoca una percezione positiva, contro poco più dell'8% che lo percepiscono negativamente e poco meno del 15% che risultano indifferenti.

Rispetto al *Rapporto sulla sussidiarietà 2006*, si riscontra una maggiore polarizzazione del risultato; aumenta da una parte la percentuale di coloro che lo percepiscono in maniera positiva, che era pari a oltre il 71% (+6%), e di quelli che lo percepiscono negativamente pari al 4,1% (+ 4%), e si riduce la percentuale degli indifferenti.

In definitiva, il principio di sussidiarietà viene visto positivamente da quattro intervistati su cinque.

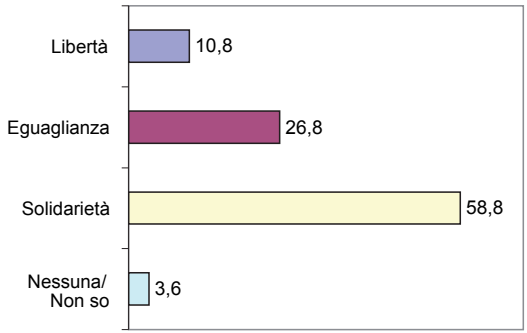
Hanno una percezione positiva o molto positiva del principio di sussidiarietà, in misura superiore alla media, le donne (78% contro il 75,3% degli uomini), i giovani con meno di 24 anni (86,1% contro, per esempio, il 72% degli intervistati con almeno 55 anni), i laureati (85% contro il 71% dei meno scolarizzati) e, infine, la popolazione non attiva (82,7% contro 72,2% di quelli occupati nelle imprese for profit). A livello geografico, la percezione positiva è abbastanza diffusa con picchi

al Nord-Ovest al Sud e nelle Isole (percentuali fra il 78% ed il 79%) e un minimo al Centro (73,5%).

Tabella 2.1 - Percezione della sussidiarietà per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Molto positiva	7,2	5,8	8,0	8,4	7,5
Positiva	70,6	70,5	65,5	70,7	69,5
Indifferente	16,4	15,3	14,1	13,9	14,9
Negativa	4,2	6,8	11,8	5,7	6,8
Molto Negativa	1,6	1,6	0,6	1,4	1,3
Totale	100	100	100	100	100

Figura 2.9 - Parole più affini alla sussidiarietà (valori percentuali)



Alla domanda su quale parola sia più vicina al concetto di sussidiarietà, quasi il 60% degli intervistati vede una maggiore affinità con la solidarietà, contro un quasi 27% che lo trova più affine all'eguaglianza. Poco meno dell'11% associa invece il principio di sussidiarietà alla libertà, mentre esigua è la percentuale di coloro che non vedono alcuna affinità con le parole proposte o non sanno rispondere (meno del 4%).

Il risultato è molto simile a quello ottenuto nel *Rapporto sulla sussidiarietà 2006*, dove l'associazione tra sussidiarietà e solidarietà superava di poco il 58% del campione e quella tra sussidiarietà e uguaglianza era pari a poco più del 25%. Leggermente più alta risultava l'associa-

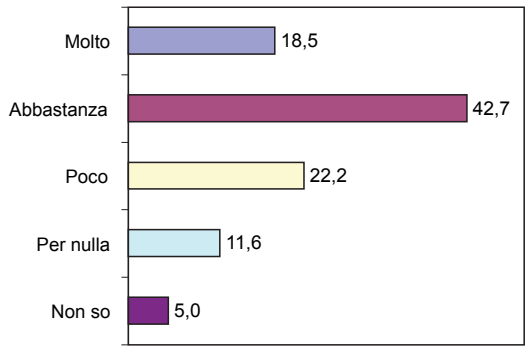
zione della sussidiarietà alla libertà, indicata da poco meno del 15% degli intervistati.

La solidarietà è considerata in generale la modalità di risposta più affine alla sussidiarietà, ma lo è ancor di più dai laureati (64,5%) e dagli intervistati del Nord-Ovest (64,6% contro il 51,1% del Centro).

Tabella 2.2 - Parole più affini alla sussidiarietà per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Libertà	7,9	9,1	13,2	12,7	10,8
Eguaglianza	24,3	26,6	29,9	27,0	26,8
Solidarietà	64,6	60,4	51,1	58,2	58,8
Nessuna/ Non so	3,2	3,9	5,7	2,1	3,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

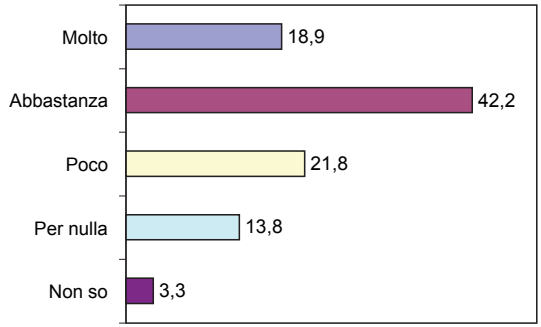
Figura 2.10 - Giudizio sulla sussidiarietà verticale (valori percentuali)



Oltre il 61% degli intervistati si dichiara favorevole al decentramento di alcune funzioni dello Stato, contro circa un terzo degli intervistati che invece dimostrano di avere delle remore.

Anche relativamente alla sussidiarietà orizzontale si osserva che oltre il 61% degli intervistati risulta favorevole alla gestione di alcuni servizi pubblici da parte di soggetti no profit.

Figura 2.11 - Giudizio sulla sussidiarietà orizzontale (valori percentuali)



La percentuale di coloro che invece si dichiarano sfavorevoli risulta leggermente più alta rispetto a quella relativa alla sussidiarietà orizzontale, superando il 35%.

I due dati sono senz'altro positivi, in quanto vi è una robusta maggioranza di italiani propensi ad accettare i cambiamenti della forma di Stato e dell'organizzazione dei servizi pubblici connessa all'applicazione del principio della sussidiarietà.

Tuttavia, in entrambi i casi prevale nettamente la classe degli abbastanza favorevoli rispetto a quella dei molto favorevoli (18% contro 42%). Ciò vuol dire che anche coloro che valutano positivamente la sussidiarietà (abbiamo visto che il 77% ne ha una percezione positiva) hanno qualche timore sulle conseguenze che l'applicazione del principio potrebbe generare.

Timori che vanno giustificati alla luce del fatto che il decentramento di funzioni dallo Stato alle Regioni non sempre, e non in maniera uniforme sul territorio, ha condotto a un miglioramento dell'efficienza e delle condizioni di vita dei cittadini e, anzi, l'ingresso di soggetti privati nella gestione diretta dei servizi pubblici (per effetto delle privatizzazioni, della *deregulation* e delle liberalizzazioni) ha spesso disatteso le aspettative non generando una positiva riduzione dei costi a carico dei cittadini, ma addirittura portando talvolta alla soppressioni di prestazioni che prima venivano garantite.

Rispetto al *Rapporto sulla sussidiarietà 2006*, si riscontra complessivamente un giudizio lievemente migliore da parte degli intervistati

nei confronti della sussidiarietà orizzontale (61% circa di favorevoli contro il 58% del 2006) e nettamente migliore nei confronti della sussidiarietà verticale (61% circa di favorevoli contro il 52% del 2006). Va detto, tuttavia, che nel 2006 il quesito era parzialmente diverso.

Sono maggiormente favorevoli al decentramento (sommando i molto e gli abbastanza favorevoli) di alcune funzioni dello Stato gli uomini rispetto alle donne (65,6% contro 56,3%), gli intervistati fra i 25 e i 34 anni (69,2% contro il minimo di 53,7% fra gli ultra 65enni), i laureati rispetto agli intervistati meno scolarizzati (71,4% contro 38,8%), gli intervistati che lavorano nel settore for profit (63,6% contro il minimo di 55,1% della popolazione non attiva) e, infine, i residenti nel Nord-Est (65% contro il minimo di 58,7% nel Centro-Sud).

Tabella 2.3 - Giudizio sulla sussidiarietà verticale per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Molto	22,5	21,2	17,2	14,3	18,5
Abbastanza	41,2	43,8	41,5	44,4	42,8
Poco	20,1	21,2	24,6	22,7	22,2
Per nulla	10,9	9,5	11,5	13,5	11,6
Non so	5,3	4,2	5,2	5,1	5,0
Totale	100	100	100	100	100

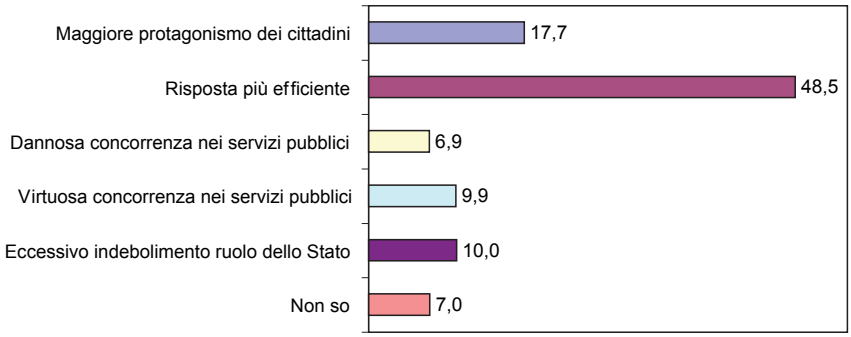
Sono in misura maggiore favorevoli alla gestione di servizi pubblici da parte di soggetti no profit diversi dallo Stato gli uomini rispetto alle donne (64,8% di molto o abbastanza favorevoli contro il 57,4% delle seconde), gli intervistati fra i 18 e i 24 anni rispetto ai più anziani (70,9% contro 54,5%), i laureati rispetto ai meno scolarizzati (69,5% contro 41,8%) e, infine, i residenti nel Nord- Ovest (66,4% contro il minimo di 58,2% nel Centro).

Guardando alle possibili conseguenze del rafforzamento del principio di sussidiarietà nella Costituzione, quasi il 49% degli intervistati ritiene che possa portare a una risposta più efficiente ai bisogni dei cittadini, mentre poco meno del 18% vede la possibilità di un maggiore protagonismo degli stessi; segue poi un 10% che ritiene che la sussi-

Tabella 2.4 - Giudizio sulla sussidiarietà orizzontale per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Molto	21,3	22,4	16,9	16,2	18,9
Abbastanza	45,1	38,0	41,3	42,8	42,2
Poco	19,2	24,0	24,1	21,1	21,8
Per nulla	10,6	12,7	14,6	16,6	13,8
Non so	3,7	2,9	3,2	3,3	3,3
Totale	100	100	100	100	100

Figura 2.12 - Conseguenze del rafforzamento della sussidiarietà nella Costituzione (valori percentuali)



diarietà possa instaurare un meccanismo di virtuosa concorrenza nei servizi pubblici e un 10% che prefigura un eccessivo indebolimento del ruolo dello Stato. Poco meno del 7% vede, infine, una concorrenza dannosa nei servizi pubblici.

Nel complesso, oltre il 76% vede nel rafforzamento della sussidiarietà conseguenze positive, contro un 17% che invece ritiene possa avere effetti negativi.

Una risposta più efficiente alle esigenze dei cittadini è stata considerata maggiormente come conseguenza del rafforzamento del principio di sussidiarietà dalle donne (49,9% contro 45,7% degli uomini), dai cittadini fra 25 e 34 anni (52,7%) e dai diplomati (52,9%).

Un maggiore protagonismo dei cittadini è invece indicato in misura maggiore dagli uomini (19,5% contro 16,9% delle donne), dagli intervistati fra i 18 e i 24 anni (22,7%) e dagli intervistati col titolo di studio delle medie inferiori (20,3%).

In definitiva, se da una parte la barra delle riforme deve essere puntata senza dubbio sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà e sulla sua applicazione, in virtù dell'ampio favore che sembra riscuotere e degli effetti favorevoli che gli si riconoscono, dall'altra bisogna contestualmente creare e/o far funzionare un adeguato sistema di garanzie e controlli che eviti possibili situazioni di inefficienza o di diseguaglianza tra i cittadini e che dia risposte concrete a coloro che si dimostrano tiepidi o ostili nei confronti della sussidiarietà (che sono più concentrati al Centro e al Sud del Paese, sia pure non con un divario netto rispetto al Nord).

Ma per vincere la reticenza e l'ostilità dei contrari alla sussidiarietà e contestualmente ottenere il maggiore supporto di coloro che sono favorevoli, è necessaria anche una grande operazione culturale ed educativa, in cui si evidenzi il potenziale ruolo dei cittadini nel ridisegno dal basso dell'assetto istituzionale e i vantaggi di uno Stato leggero, decentrato ed efficiente, che gestisca meno direttamente i servizi pubblici, ma che governi un mercato aperto a reti di soggetti pubblici e privati e anche al Terzo settore, garantendo la qualità dei beni e servizi di interesse pubblico in una logica orientata alla *governance*[2] e alla valutazione.

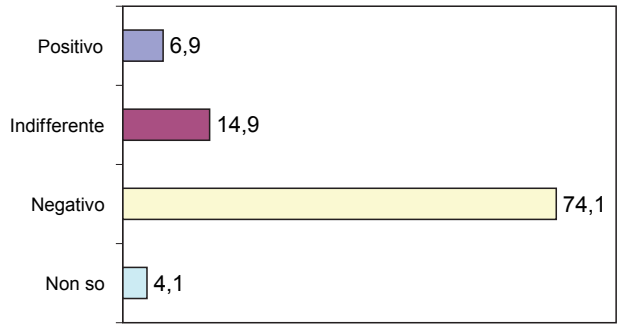
2.3 Il metodo delle riforme

Il punto di partenza per iniziare un processo riformatore nel nostro Paese, che porti alla riforma della seconda parte della Costituzione e che disegni un nuovo assetto istituzionale più efficiente e più adatto a soddisfare i nuovi bisogni della società italiana, non può che partire dal metodo con il quale realizzare queste riforme.

Di seguito vengono esposti i risultati relativi al giudizio degli italiani su come debba essere organizzato un corretto metodo riformatore.

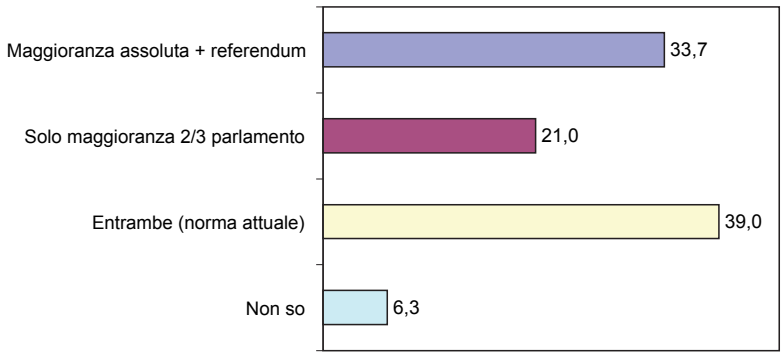
[2] Una definizione di *governance* può essere quella di Mayntz: «Un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo Stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private».

Figura 2.13 - Giudizio sulle riforme a stretta maggioranza (valori percentuali)



Oltre il 74% degli intervistati esprime un giudizio negativo sulle riforme della Costituzione approvate a stretta maggioranza, come è avvenuto nelle due legislature precedenti a quella attuale; poco meno del 15% è indifferente alla questione, mentre appena il 6,9% vede con favore questo metodo.

Figura 2.14 - Maggioranza per le riforme costituzionali (valori percentuali)



Sulla maggioranza necessaria per fare le riforme costituzionali, considerano più spesso positivamente riforme costituzionali a stretta maggioranza gli intervistati fra i 18 e i 24 anni (11,3%) e i meno scolarizzati

(8,5%), mentre fra i più contrari vi sono quelli fra i 35 e i 54 anni, che per il 75% hanno un'opinione negativa di questa modalità di riforma, e i laureati, con giudizio negativo nell'81,4% dei casi.

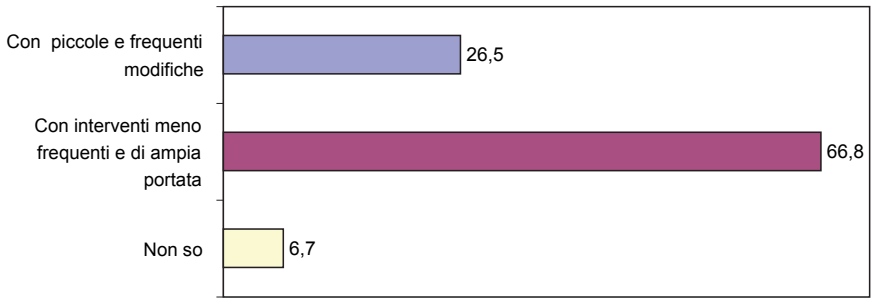
Nessuna soluzione proposta raggiunge la maggioranza assoluta dei consensi. Viene visto con maggiore favore il metodo vigente previsto dall'articolo 138 della Costituzione, che raggiunge il 39% dei consensi. Un metodo che preveda l'approvazione a maggioranza assoluta dei parlamentari e poi il successivo referendum risulta gradito a quasi il 34% degli intervistati, mentre quello che preveda solo l'approvazione da parte del Parlamento, sia pur a maggioranza qualificata dei due terzi, si ferma al 21%.

In definitiva, quasi il 73% degli intervistati si esprime a favore di un metodo che consenta loro di dire l'ultima parola sulle leggi costituzionali approvate dal Parlamento attraverso lo strumento del referendum popolare. Indicano più spesso una maggioranza assoluta dei parlamentari e l'eventuale referendum per le riforme della Costituzione, gli intervistati fra i 45 e i 54 anni (36,6%) e i diplomati (45,9%).

Sostengono maggiormente una maggioranza qualificata di due terzi per le riforme costituzionali gli uomini rispetto alle donne (26,7% contro 16,9%), gli ultra 65enni (26,4%) e i laureati (26,9%).

Infine, indicano più frequentemente la normativa attuale come la migliore le donne rispetto agli uomini (42,3% contro 35,6%), gli intervistati fra i 18 e i 24 anni (49,6%) e i laureati (41,9%).

Figura 2.15 - Metodo per le riforme costituzionali (valori percentuali)

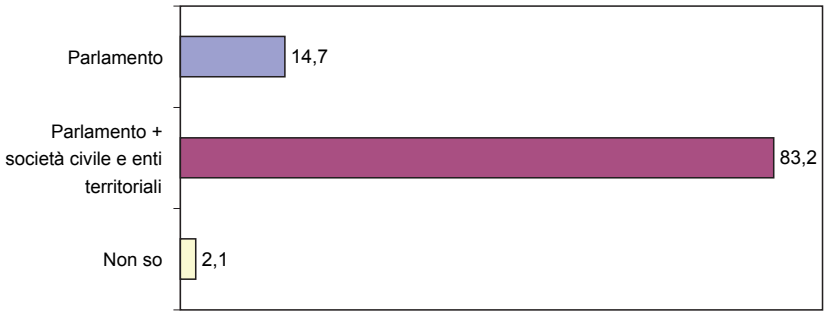


Quasi il 67% degli intervistati è a favore di un metodo che preveda riforme meno frequenti ma di ampia portata, contro meno del 27% che

invece preferirebbe piccole e frequenti modifiche. Gli italiani sembrano preferire, pertanto, un processo costituente simile a quello che fu utilizzato nel 1948 e che portò alla nascita dell'attuale Costituzione piuttosto che quello previsto dal dettame dell'articolo 138 della Costituzione vigente maggiormente orientato a revisioni costituzionali di minore portata.

Indicano più spesso pochi interventi ma di ampia portata per le riforme costituzionali gli uomini rispetto alle donne (69,9% contro 64,7%), gli intervistati fra i 55 e i 64 anni (74,3%) e quelli con titolo di studio delle medie inferiori (69,7%).

Figura 2.16 - Responsabilità delle riforme costituzionali (valori percentuali)



Relativamente alla responsabilità delle riforme, oltre l'83% degli intervistati preferirebbe un processo riformatore della Costituzione portato avanti non solo dal Parlamento, ma anche dalla società civile e dalle autonomie territoriali (Regioni, Province, Comuni) contro meno del 15% che lo lascerebbe di competenza del solo Parlamento.

Sono ancora più favorevoli, rispetto al dato complessivo, a riforme costituzionali decise dal Parlamento assieme alla società civile e le autonomie territoriali le donne rispetto agli uomini (85,1% contro 81,4%), gli intervistati al di sotto dei 34 anni (percentuali superiori all'88%), quelli con titolo di studio di medie inferiori (87,5%) e la popolazione non attiva (86%).

In definitiva, queste sembrano le linee guida che si ricavano dal giudizio degli italiani sul metodo di riforma della Costituzione:

- la Costituzione va modificata solo nel momento in cui non risulti più

adeguata alle esigenze del funzionamento del Paese e ai bisogni dei cittadini;
- la Costituzione va sottratta ai colpi di mano delle maggioranze politiche del momento, che vogliano piegarla alle loro esigenze;
- il processo di riforma costituzionale non deve essere appannaggio solo del Parlamento, dei politici o dei tecnici, ma deve avere una logica *bottom up* coinvolgendo la società civile e i governi locali;
- l'ultima parola deve in ogni caso rimanere ai cittadini attraverso lo strumento del referendum popolare.

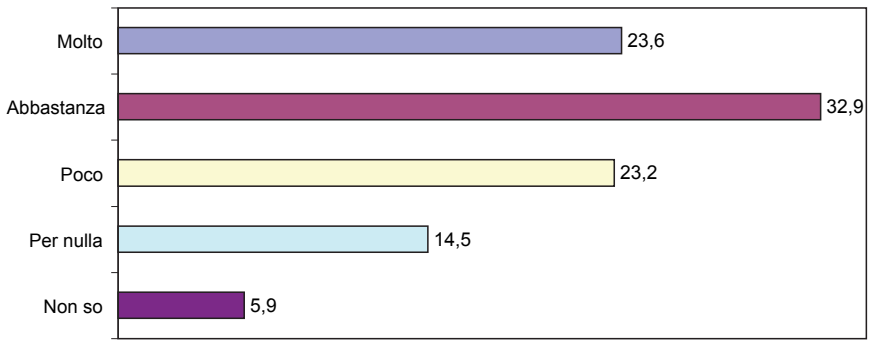
Si tratta di un nuovo metodo di concepire le riforme, che, ovviamente, va disegnato, ma che consentirebbe di realizzare una «Costituzione di tutti e non una Costituzione di parte».

2.4 Bicameralismo e Senato federale

Di seguito vengono esposti i risultati relativi al giudizio degli italiani sulla riforma del Parlamento e, in particolare, del Senato della repubblica.

Oltre il 56% degli intervistati si dice favorevole a una diversificazione delle funzioni tra Camera dei deputati e Senato, con la trasformazione di quest'ultimo in Senato federale che si occupi delle questioni regionali. Risulta invece sfavorevole poco più del 37%.

Figura 2.17 - Diversificazione funzioni Camere e Senato federale (valori percentuali)



Vi è maggior accordo (sommando i molto e gli abbastanza d'accordo) all'ipotesi di un Senato federale con funzioni prevalentemente regionali fra gli uomini rispetto alle donne (62,5% contro 52,1%), fra gli intervistati fino ai 24 anni (61,7% contro il minimo di 51,7% fra i 45 e i 54 anni), fra gli intervistati con titolo di scuola media inferiore (61,5%), fra chi lavora in imprese for profit e nel no profit (61,5% circa contro il 51% di chi lavora nella pubblica amministrazione) e, infine, fra chi risiede nel Nord (percentuali intorno al 61%) rispetto a chi è nel Centro-Sud (percentuali inferiori al 53%).

Ben l'82% degli intervistati ritiene che i senatori debbano continuare a essere eletti dal popolo, anche in caso di approvazione della riforma del Senato in senso federale. Appena il 14% sarebbe invece favorevole ad altre opzioni come la nomina da parte dei governi regionali o dei consigli regionali (rispettivamente il 5,6% e l'8,3%).

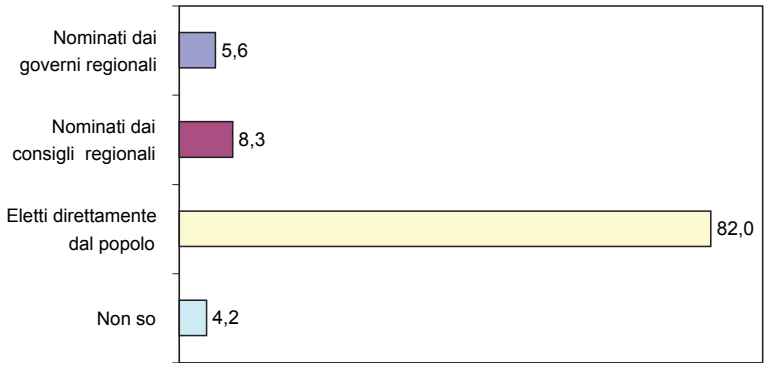
L'elezione diretta dei senatori in un Senato federale è maggiormente sostenuta dagli intervistati fra i 45 e i 54 anni e da quelli meno scolarizzati (87,9%).

Tabella 2.5 - Diversificazione funzioni Camere e Senato federale per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Molto	27,8	29,6	19,5	18,9	23,5
Abbastanza	32,7	31,6	32,8	33,8	32,9
Poco	20,6	20,8	27,3	24,2	23,3
Per nulla	12,5	11,4	16,4	16,6	14,5
Non so	6,3	6,5	4,0	6,4	5,9
Totale	100	100	100	100	100

In definitiva, gli italiani sembrano abbastanza propensi verso una semplificazione del processo di formazione delle leggi - che oggi, con il bicameralismo perfetto, appare piuttosto lungo e macchinoso - con l'attribuzione al Senato di funzione di Camera delle regioni, a patto che non muti il sistema vigente dell'elezione diretta da parte del popolo.

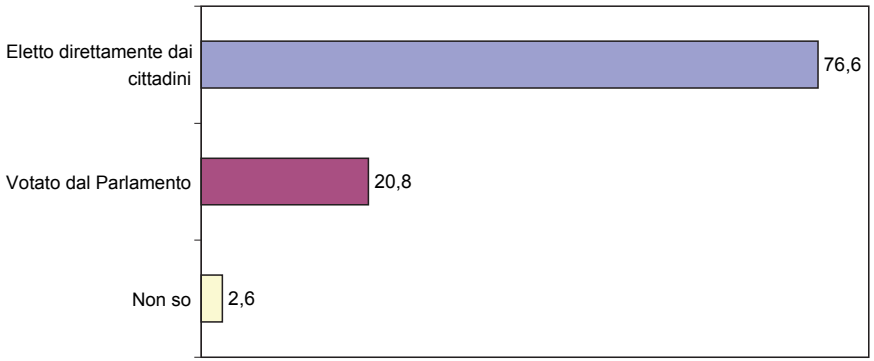
Figura 2.18 - Designazione dei senatori nel Senato federale (valori percentuali)



2.5 Funzionamento e rapporto tra gli organi istituzionali

Di seguito vengono esposti i risultati relativi al giudizio degli italiani su possibili riforme riguardanti il funzionamento e il rapporto tra i diversi organi istituzionali e la suddivisione dei poteri tra gli stessi.

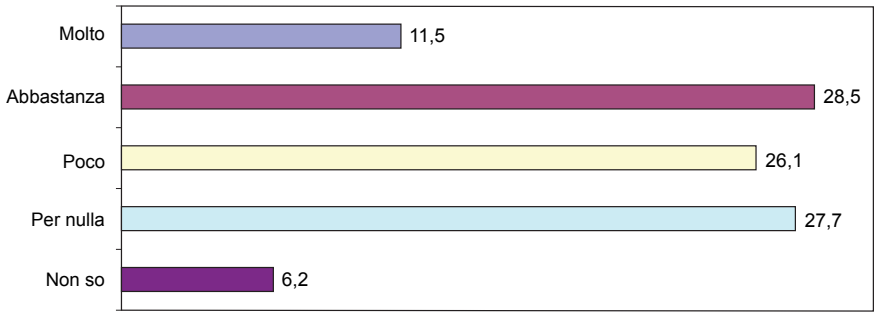
Figura 2.19 - Elezione del premier (valori percentuali)



Oltre il 76% degli intervistati sarebbe favorevole all'elezione diretta del presidente del Consiglio, contro poco meno del 21% che prefe-

rirebbe fosse votato dal Parlamento. Il consenso a un presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo è ancora maggiore fra i meno scolarizzati (picco dell'89,1% fra chi ha titolo di studio di scuola elementare), mentre il voto esercitato dal Parlamento riceve maggiori apprezzamenti fra i laureati (30,5%).

Figura 2.20 - Potere di scioglimento anticipato delle Camere (valori percentuali)



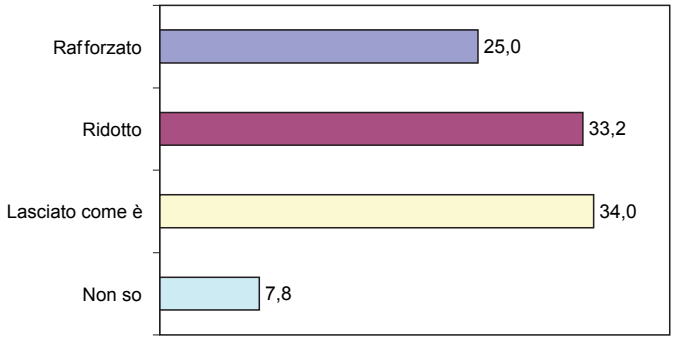
Quasi il 54% degli intervistati si esprime in maniera sfavorevole al trasferimento del potere di scioglimento anticipato delle Camere dal presidente della Repubblica al presidente del Consiglio, contro il 40% che invece preferirebbe fosse trasferito a quest'ultimo.

Più della maggioranza assoluta degli intervistati preferisce che questo importante potere di garanzia e di equilibrio tra i poteri dei diversi organi istituzionali rimanga in capo al presidente della Repubblica.

Si incontra maggior favore (fra chi è molto o abbastanza d'accordo) al trasferimento del potere di scioglimento anticipato delle Camere al presidente del Consiglio fra gli intervistati fra i 25 e i 44 anni (44% circa contro il minimo che si verifica fra gli ultra 65enni col 34,5%), fra gli intervistati con titolo di scuola media inferiore (48% contro il minimo del 31,5% fra i laureati) e, infine, fra chi lavora in imprese for profit o fa parte della popolazione non attiva (41% contro il 37% di chi lavora nel no profit).

Relativamente al potere concesso ai parlamentari di modificare attraverso emendamenti i provvedimenti del Governo, nessuna delle soluzioni prospettate raggiunge la maggioranza assoluta.

Figura 2.21 - Potere di emendamento dei parlamentari (valori percentuali)



Circa un terzo degli intervistati ritiene che il potere di emendamento debba essere lasciato così com'è attualmente o che debba essere ridotto, mentre il 25% si esprime per un suo rafforzamento.

Volendo trarne una chiave di lettura, si potrebbe tuttavia affermare che il 59% degli intervistati ritiene che il potere di emendamento debba rimanere invariato o addirittura debba essere rafforzato. Ciò sta a significare che la maggioranza degli italiani vede con maggiore favore un Parlamento non svuotato del suo ruolo legislativo e ridotto a mero ratificatore di leggi e provvedimenti di origine governativa.

Sono maggiormente favorevoli a lasciare il potere di emendamento così com'è attualmente i laureati (37,3% contro il 30,3% dei meno scolarizzati) e fra la popolazione inattiva (39,7% contro il 20,5% di chi lavora nel settore no profit).

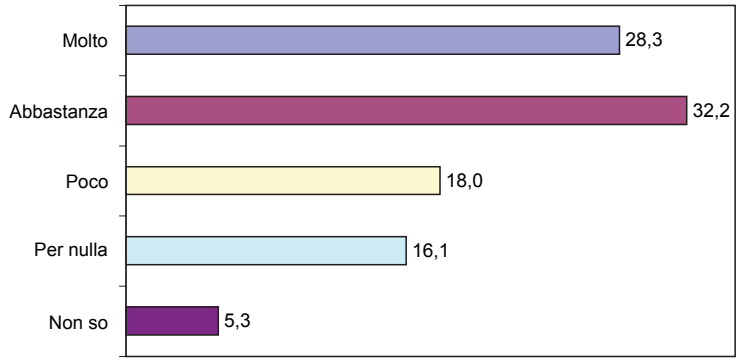
Sono maggiormente a favore di una riduzione dell'attuale potere di emendamento gli intervistati con titolo di scuola media inferiore o con laurea (34,8% circa, mentre il minimo è fra i meno scolarizzati al 29,1%) e chi lavora nel settore for profit o nella pubblica amministrazione (34,6% contro il minimo di 30,2% della popolazione inattiva).

Infine, sono più inclini a rafforzare l'attuale potere di emendamento per ridurre il ricorso al voto di fiducia da parte del Governo gli uomini rispetto alle donne (26,1% contro 23,7%), gli intervistati con titoli di studio inferiori (elementari o medie inferiori con il 27% circa contro il 21,1% dei laureati) e quelli che lavorano nel no profit (35,6% contro il minimo del 22% fra chi lavora nella pubblica amministrazione).

Circa la possibilità di inserire nella Costituzione le cosiddette norme antiribaltone, cioè che impediscano la formazione di un Governo diverso dalla coalizione che ha vinto le elezioni, oltre il 60% degli intervistati si è detto favorevole**,** contro poco più di un terzo che invece si dichiara sfavorevole.

Ciò sta a indicare che, in presenza di chiare maggioranze uscite dalle urne, gli italiani sembrano non gradire cambi di campo e giochi di palazzo che portino alla formazione di governi che non siano espressione della maggioranza degli elettori e che pertanto sovvertano il voto popolare.

Figura 2.22 - Giudizio sulle norme antiribaltone (valori percentuali)

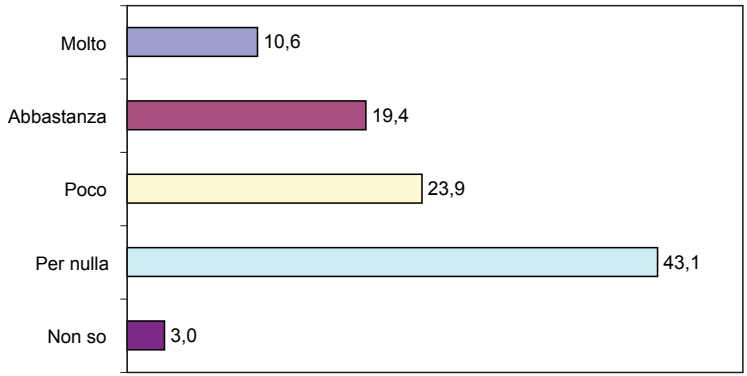


Sono maggiormente favorevoli (sommando chi è molto o abbastanza d'accordo) a norme antiribaltone gli uomini rispetto alle donne (63,3% contro 56,8%), gli intervistati fra i 35 e i 44 anni (64,1% contro il minimo di 54,9% che si registra fra i 55 e i 64 anni), i laureati rispetto ai meno scolarizzati (68,5% contro 49,7%) e, infine, gli intervistati che lavorano nella pubblica amministrazione o nel no profit (64% contro 56,4% della popolazione inattiva).

Riguardo al potere del presidente della Repubblica, previsto dall'articolo 59 dalla Costituzione, di nominare senatori a vita, cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, ben il 67% degli intervistati si dichiara contrario.

L'ostilità verso questa istituzione è giustificata dal fatto che, specie in quest'ultima legislatura, a causa di una maggioranza molto limitata

Figura 2.23 - Giudizio sulla possibilità di nominare senatori a vita (valori percentuali)



al Senato, questi senatori (sia quelli di nomina presidenziale, che gli ex Presidenti della Repubblica che lo sono di diritto) si sono trovati spesso a essere determinanti per l'approvazione di provvedimenti governativi e per la tenuta della maggioranza di governo.

Anche qui, come nella domanda precedente, si conferma in ogni caso l'avversione degli italiani verso tutto ciò che possa in qualche modo alterare la volontà popolare e, in effetti, in questa situazione particolare l'istituto dei senatori a vita finisce per sottrarre rappresentatività al corpo elettorale.

Il forte clima di scontro tra le forze politiche che ha portato a coniare il termine di maggioranza istituzionale (maggioranza dei senatori), contrapposto al termine di maggioranza politica (la maggioranza dei senatori eletti), unito all'amplificazione da parte dei mass media ha portato sicuramente a una forte sfiducia verso questa istituzione, laddove, in una condizione di normalità, il contributo di questi senatori, espressione dei più alti livelli della società civile ai lavori dell'assemblea, sarebbe sicuramente da apprezzare, anche in una logica sussidiaria.

Maggiori percentuali di cittadini favorevoli alla nomina dei senatori a vita da parte del presidente della Repubblica si ritrovano fra gli intervistati fino a 24 anni d'età (36,1% contro il minimo che si verifica fra i 25 e i 54 anni con percentuali attorno al 28%) e fra i laureati (41,3% contro il 20,6% degli intervistati con titolo di scuola elementare).

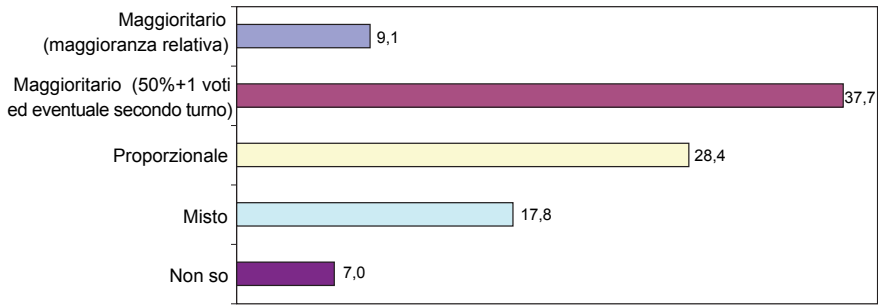
In definitiva, gli italiani sembrano favorevoli a un premier più forte

e autorevole (eletto direttamente dal popolo) e a un Governo più stabile (favorevoli a norme che evitino la formazione di governi non espressione della coalizione vincente alle elezioni). Tuttavia, non sembrano propensi a mutare più di tanto l'equilibrio tra i poteri tuttora vigenti (il potere di scioglimento anticipato va lasciato al Capo dello Stato, il potere di emendamento dei parlamentari va lasciato invariato o rafforzato). Sulla base delle domande poste non emerge, pertanto, un favore verso una forma di governo più presidenziale (sotto la forma di premierato forte) rispetto a quello parlamentare. La stabilità del Governo e l'efficacia della sua azione vanno pertanto realizzate, da una parte, attraverso sistemi elettorali che, ove possibile, garantiscano maggioranze certe e omogenee e, dall'altra, attraverso un funzionamento più efficiente del Parlamento. La prossima sezione affronterà appunto il tema del sistema elettorale.

2.6 Partecipazione politica e sistema elettorale

Di seguito sono esposti i principali risultati relativi alle preferenze espresse dagli italiani circa la riforma del sistema elettorale e le modalità di partecipazione politica dei cittadini.

Figura 2.24 - Sistemi elettorali (valori percentuali)



Sulla preferenza relativa al sistema elettorale, nessuna delle alternative proposte raggiunge la maggioranza assoluta dei consensi. Quasi il 38% degli intervistati si dice favorevole al sistema maggioritario a doppio turno (dove il ballottaggio scatta solo quando non si raggiunge

la maggioranza assoluta dei voti), mentre poco più del 28% gradirebbe un sistema di tipo proporzionale. Segue poi un sistema misto, indicato da quasi il 18% degli elettori, mentre il maggioritario a turno unico (vince chi raggiunge la maggioranza relativa) raccoglie poco più del 9% dei consensi.

Si riscontra, pertanto nel complesso, un maggiore consenso verso un sistema di tipo maggioritario che raggiunge quasi il 47%, mentre il proporzionale si ferma a meno del 29%. Se si somma a entrambi alternativamente la percentuale ottenuta dai sistemi misti (si pensi, per esempio, al cosiddetto *Mattarellum* con cui si votò nelle elezioni politiche del 1994, 1996 e 2001 che prevedeva un 75% dei seggi assegnati con il maggioritario e un 25% con il proporzionale, o al cosiddetto *Tatarellum* per le elezioni dei consigli regionali che prevedono quattro quinti dei seggi assegnati con il proporzionale e un quinto con il maggioritario), la maggioranza sembra pendere a favore di un sistema di tipo maggioritario. E la forma di maggioritario preferibile sarebbe quella a doppio turno «alla francese» rispetto a un maggioritario secco a turno unico «all'inglese», doppio turno che in Italia è stato utilizzato con successo nelle elezioni amministrative provinciali e dei comuni superiori a 15.000 abitanti (doppio turno di coalizione).

Il sistema maggioritario a doppio turno riceve più consensi dagli intervistati fra i 45 e i 54 anni (43,4%) e dai laureati (39,1%).

Il sistema proporzionale è più apprezzato dagli uomini rispetto alle donne (30,5% contro 25,8%), dagli intervistati fra i 55 e i 64 anni (32,5%) e dai laureati (33%).

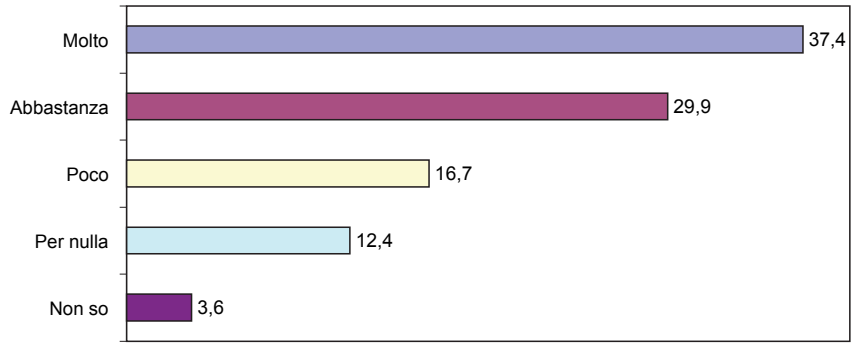
Il sistema misto (proporzionale e maggioritario) trova maggiormente d'accordo gli intervistati fino a 24 anni d'età (22,7%) e quelli con titolo di scuola media inferiore (20,7%).

Infine, il sistema maggioritario secco piace di più agli intervistati fra i 35 e i 44 anni (12%) e con titoli di scuola media inferiore o superiore (10,5% circa).

Riguardo alla possibilità di utilizzare dei sistemi elettorali che prevedano clausole di sbarramento per i partiti che non raggiungono una percentuale minima di voti, oltre il 67% degli intervistati si dichiara favorevole, mentre poco più del 29% si dichiara contrario.

Il favore per la clausola di sbarramento (usata nei sistemi proporzionali corretti come quello «alla tedesca») dimostra il favore degli italiani verso un sistema elettorale che semplifichi il quadro politico ed eviti

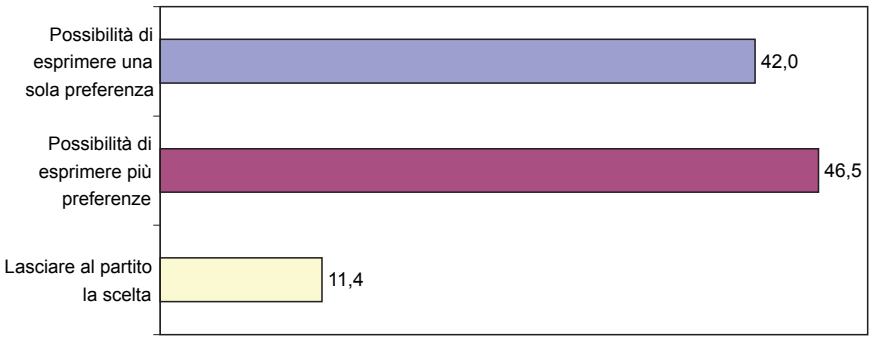
Figura 2.25 - Giudizio sulla clausola di sbarramento (valori percentuali)



l'ingresso in Parlamento di partiti piccoli e piccolissimi a discapito della governabilità e della stabilità dei governi.

Sono maggiormente favorevoli a una clausola di sbarramento per i partiti che non raggiungano una percentuale minima di voti gli uomini rispetto alle donne (74% contro 61%), gli intervistati fra i 35 e i 44 anni (70,9% contro il minimo di 64,6% di quelli fra i 18 e i 24 anni), i laureati (78,9% contro il 55,8% dei meno scolarizzati) e, infine, gli intervistati che lavorano nella pubblica amministrazione (75,8% contro il 57,5% della popolazione non attiva).

Figura 2.26 - Espressione di preferenze per i candidati al Parlamento (valori percentuali)



Relativamente alle forme di elezione dei propri rappresentanti, oltre il 46% degli intervistati preferisce avere la possibilità di esprimere più preferenze, il 42% opta per la possibilità di esprimere una sola preferenza, mentre appena l'11,4% preferisce lasciare al partito la scelta dell'ordine delle candidature.

Si riscontra pertanto una netta maggioranza (quasi l'89%) di cittadini favorevoli a sistemi elettorali che consentano loro di esprimere una o più preferenze, manifestando quindi una forte avversione verso le cosiddette «liste bloccate», dove sono solo i partiti a scegliere l'ordine delle candidature e di conseguenza gli eletti, come è avvenuto, per esempio, con l'ultima legge elettorale (la legge Calderoli, anche soprannominata *Porcellum*), dove i cittadini votavano per un partito, senza la possibilità di indicare preferenze.

Anche nel maggioritario uninominale sussiste di fatto il problema delle liste bloccate, in quanto i cittadini devono necessariamente votare per quell'unico candidato associato al partito o alla coalizione in un determinato collegio elettorale. Tuttavia, il problema è mitigato dal fatto che trattandosi di collegi molto piccoli rispetto a quelli proporzionali, è molto più diretto il contatto tra il candidato e i propri elettori, anche in campagna elettorale.

Si tratta, in definitiva, di un quesito molto tecnico che dà tuttavia indicazioni sulla voglia degli italiani di partecipare in maniera attiva al processo di designazione dei candidati e degli eletti e la contrarietà verso qualsiasi scelta imposta dai vertici dei partiti.

Tabella 2.6 - Espressione di preferenze per i candidati al Parlamento per aree geografiche (valori percentuali)

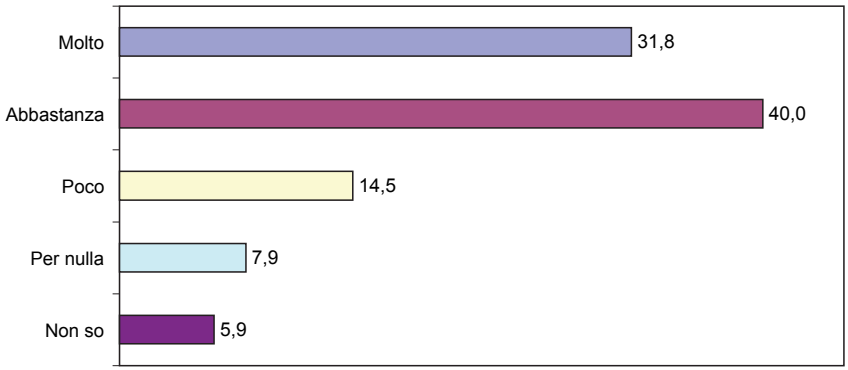
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Possibilità di esprimere una sola preferenza	44,7	38,4	45,4	39,8	42,1
Possibilità di esprimere più preferenze	41,4	48,9	45,1	50,4	46,5
Lasciare al partito la scelta	13,9	12,7	9,5	9,8	11,4
Totale	100	100	100	100	100

La possibilità di esprimere più preferenze è stata maggiormente indicata dagli intervistati fra i 45 e i 64 anni (52,7%), da quelli con titolo

di scuola media inferiore (49,7%), dagli intervistati che lavorano nel settore no profit (50,7%) e da quelli che risiedono nel Sud e nelle Isole (50,4%).

La possibilità di esprimere una sola preferenza piace di più agli ultra 65enni (46,1%), ai laureati (45,9%), a chi lavora nella pubblica amministrazione (45,9%) e ai residenti del Centro e del Nord-Ovest (percentuali attorno al 45%).

Figura 2.27 - Giudizio sulle primarie per designazione leader coalizione (valori percentuali)



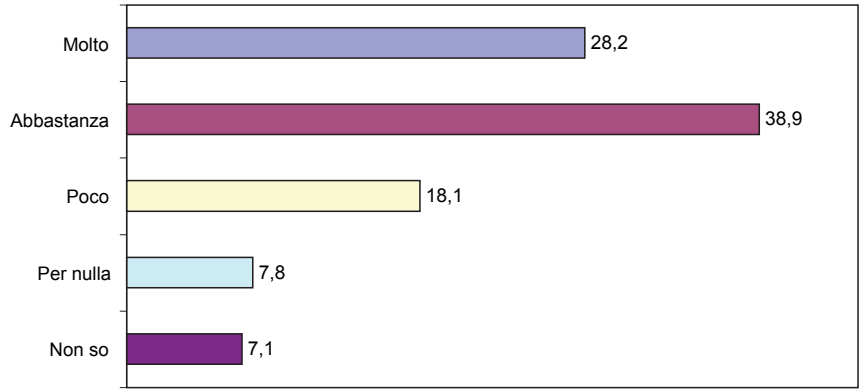
Circa la possibilità di utilizzare le primarie per la designazione del leader della coalizione, quasi il 72% degli intervistati si dice favorevole, contro poco più del 22% che si esprime in maniera contraria.

Sono maggiormente d'accordo con le primarie per il leader della coalizione gli uomini rispetto alle donne (73,7% contro 67,9%), gli intervistati con età fra i 25 e i 34 anni (76,7% contro il minimo di 62,9% fra gli ultra 65enni), i laureati (77,8% contro il minimo di 53,9% fra i meno scolarizzati) e gli intervistati occupati nella pubblica amministrazione (75,5% contro il 68,7% della popolazione non attiva).

Circa la possibilità di utilizzare le primarie per la designazione del leader del partito, oltre il 67% degli intervistati si dice favorevole, contro quasi il 26% che si esprime in maniera contraria.

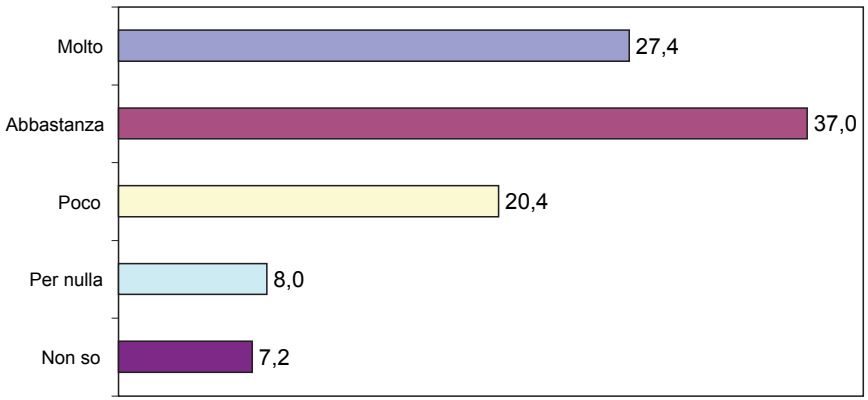
Sono maggiormente d'accordo con le primarie per il leader del partito gli uomini rispetto alle donne (68,4% contro 63,6%), gli intervistati fra i 25 e i 34 anni (73% contro il minimo di 58,2%), i laureati (73,5%

Figura 2.28 - Giudizio sulle primarie per designazione leader partito (valori percentuali)



contro il 48,5% dei meno scolarizzati) e, infine, gli occupati nel settore no profit (76,7% contro il minimo di 63,2% di chi lavora nel settore for profit).

Figura 2.29 - Giudizio sulle primarie per designazione dei candidati alle elezioni (valori percentuali)

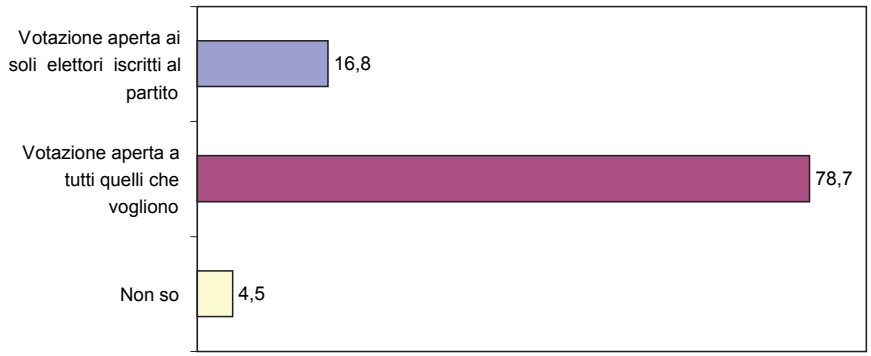


Circa la possibilità, infine, di utilizzare le primarie per la designazione dei candidati alle elezioni, oltre il 64% degli intervistati si dice

favorevole, contro meno del 29% che si esprime in maniera contraria.

Sono maggiormente d'accordo con le primarie per i candidati alle elezioni gli uomini rispetto alle donne (65,9% contro 61,7%), gli intervistati fra i 25 e i 34 anni (70,5% contro il minimo di 56,7% fra gli ultra 65enni), i laureati (74,2% contro il 43,6% dei meno scolarizzati) e gli intervistati che lavorano nel settore no profit (74% contro il minimo di 59% della popolazione non attiva).

Figura 2.30 - Forma delle elezioni primarie (valori percentuali)



Riguardo a come dovrebbero essere organizzate le primarie, quasi il 79% si è espresso a favore di quelle con votazione estesa a tutti coloro che, indipendentemente dal partito di appartenenza, si iscrivano alla lista dei votanti, mentre poco meno del 17% opta a favore di primarie con votazione aperta ai soli elettori iscritti al partito.

La votazione estesa a tutti coloro che vogliano partecipare a consultazioni primarie piace maggiormente agli intervistati fra i 25 e i 34 anni e a quelli fra i 55 e i 64 anni (percentuali superiori all'80%), agli intervistati con titolo di scuola media inferiore (84,3%) e agli elettori del Centro (83,9%).

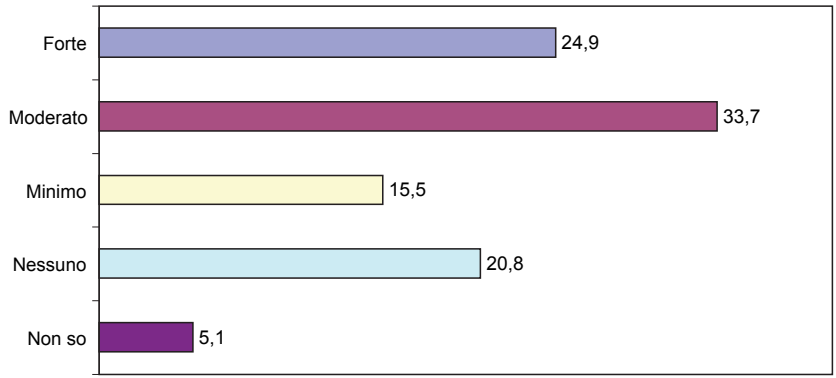
Si riscontra, in definitiva, un fortissimo favore verso l'utilizzo delle primarie a tutti i livelli, a conferma della grande voglia di partecipazione degli italiani nel processo di scelta dei propri rappresentanti, processo che assolutamente non vogliono lasciare soltanto nelle mani dei politici.

Tabella 2.7 - Forma delle elezioni primarie per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Votazione aperta ai soli elettori iscritti al partito	20,6	15,3	12,6	17,2	16,8
Votazione aperta a tutti quelli che vogliono	75,0	77,2	83,9	79,1	78,7
Non so	4,4	7,5	3,4	3,7	4,6
Totale	100	100	100	100	100

Si è chiesto, infine, agli intervistati un giudizio circa la possibilità di introdurre nel sistema elettorale un premio di maggioranza per la coalizione che riceve più voti, nell'ottica di garantire la governabilità del Paese.

Figura 2.31 - Premio di maggioranza (valori percentuali)



Riguardo a tale quesito, nessuna delle opzioni proposte raggiunge la maggioranza assoluta dei consensi. Quasi il 34% degli intervistati si dice favorevole a un premio di maggioranza moderato, contro quasi il 25% che lo preferirebbe forte; circa il 21% preferirebbe un sistema senza premi di maggioranza, mentre poco più del 15% opterebbe per un premio di maggioranza minimo.

In definitiva, il 74% si esprime a favore di un premio di maggioranza, tra cui poco meno del 50% opta per un premio di maggioranza sufficiente a garantire la governabilità (moderato o minimo).

Si sono maggiormente espressi per un forte premio di maggioranza gli uomini rispetto alle donne (26,8% contro 22,5%), gli intervistati con oltre 65 anni (28,7%) e quelli meno scolarizzati (32,7%).

Preferiscono un premio di maggioranza moderato gli intervistati fra i 18 e i 24 anni (45,4%) e i laureati (38,7%).

Hanno indicato più spesso un premio di maggioranza minimo gli intervistati fra i 45 e i 54 anni (18,9%) e i laureati (17,6%).

In conclusione, seppur non si registri una ricetta univoca riguardo al sistema elettorale, due considerazioni emergono con forza:

- gli italiani risultano a favore di un sistema elettorale che determini una semplificazione del quadro politico e vedono negativamente un'eccessiva frammentazione partitica, che considerano deleteria per la stabilità dei governi e per l'efficacia dell'azione di governo;
- vogliono partecipare attivamente alla selezione dei propri rappresentanti a tutti i livelli e valutano negativamente qualsiasi restrizione di questo diritto.

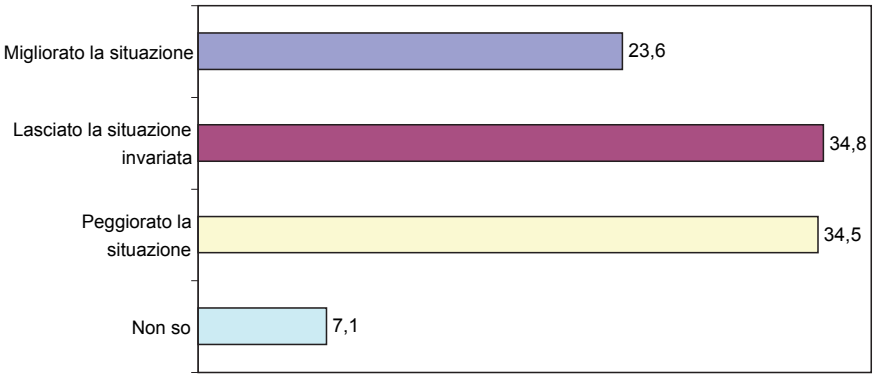
Maggiori favori sono comunque raccolti dal sistema «a doppio turno», come quello utilizzato in Francia oppure in Italia per le elezioni provinciali e dei Comuni superiori a 15.000 abitanti, forse in virtù della capacità di questo sistema, rispetto ad altri, di ridurre il potere di interdizione delle ali estreme delle coalizioni che, invece, con i sistemi a turno unico, sono costrette a imbarcare qualunque formazione politica pur di arrivare alla maggioranza.

2.7 Regionalismo ed enti locali

Di seguito sono esposti i risultati relativi alle opinioni degli italiani sulle riforme istituzionali relative alle autonomie regionali e locali.

Riguardo agli effetti del decentramento con il passaggio di alcuni poteri alle Regioni, gli intervistati si dividono tra quasi il 35% che ritiene che la situazione sia rimasta invariata, quasi il 35% che ritiene che la situazione sia peggiorata e poco meno del 24% che ritiene che sia migliorata. In definitiva, quasi il 70% degli intervistati ritiene che il decentramento, con la redistribuzione dei poteri tra Stato centrale e au-

Figura 2.32 - Effetti del decentramento (valori percentuali)



tonomie locali, non abbia portato miglioramenti significativi in termini di efficienza e di miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini. Prima di trarre ulteriori conclusioni, può essere utile, in questo caso, osservare soprattutto l'opinione degli italiani per area geografica.

Ritengono maggiormente che il passaggio di alcuni poteri dallo Stato alle Regioni abbia migliorato la situazione precedente gli uomini rispetto alle donne (27,5% contro 21,1%), gli intervistati fra i 25 e i 34 anni (27,7%), i laureati (31,9%) e gli intervistati del Nord-Est (34,2%).

Sono maggiormente convinti che il passaggio di poteri dallo Stato alle Regioni abbia lasciato la situazione invariata gli intervistati fra i 25 e i 34 anni (39,4%), quelli con titoli di scuola media inferiore e superiore (35% circa) e gli intervistati di Sud e Isole (37,2%).

Infine, considerano peggiorata la situazione dopo il decentramento di poteri dallo Stato alle Regioni le donne rispetto agli uomini (36,5% contro 33,2%), gli intervistati fra i 55 e i 64 anni (43%), quelli con titolo di scuola elementare (46,1%) e, ancora, gli intervistati di Sud e Isole (43,1%).

Sebbene il Nord, e in particolare il Nord-Est, ritenga che il decentramento abbia migliorato la situazione precedente in misura maggiore rispetto al Sud *in primis* e al Centro, in generale in tutto il Paese (con i picchi più alti sempre al Sud), gli italiani non sembrano molto soddisfatti dei risultati ottenuti con il passaggio di alcuni poteri dallo Stato centrale alle Regioni.

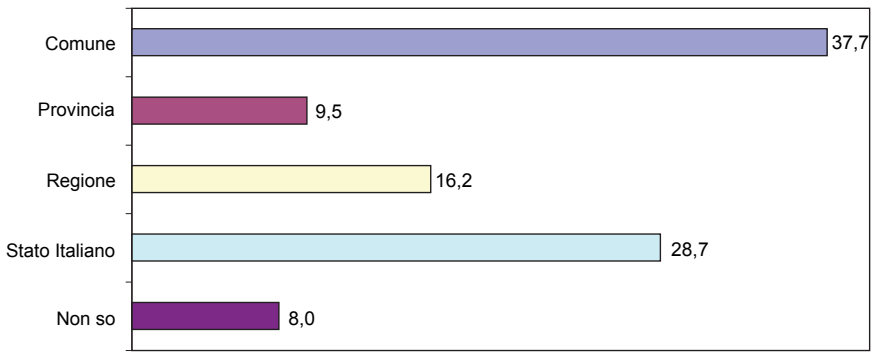
Il dato negativo, se da una parte può essere attribuito all'incapacità

Tabella 2.8 - Effetti del decentramento per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Migliorato la situazione precedente	27,5	34,2	22,6	14,5	23,6
Lasciato la situazione invariata	33,6	33,9	33,8	37,2	34,8
Peggiorato la situazione precedente	30,1	23,5	37,0	43,1	34,5
Non so	8,8	8,5	6,6	5,3	7,1
Totale	100	100	100	100	100

di alcune Regioni di gestire efficacemente le funzioni decentrate per cattiva amministrazione e ritardi organizzativi, dall'altra deriva sicuramente da una riforma costituzionale che, sebbene abbia il merito di aver introdotto grandi novità e opportunità di sviluppo e crescita per le comunità locali, anche attraverso l'introduzione del principio di sussidiarietà, è risultata per certi versi incompleta e confusionaria, oltre a non trovare piena applicazione per i ritardi nelle misure di attuazione. Tra le principali carenze: la mancata previsione di una Camera delle regioni e del federalismo fiscale di pari passo a quello legislativo.

Figura 2.33 - Livello di governo più efficace per la solidarietà (valori percentuali)



Riguardo al livello di governo più funzionale ed efficace per garantire la solidarietà, quasi il 38% degli intervistati indica il Comune, poco meno del 29% lo Stato italiano e poco più del 16% la Regione. Fanalino di coda risulta essere la Provincia, indicata da meno del 10% degli intervistati.

Il Comune è maggiormente indicato come il livello di governo più funzionale ed efficace nel garantire solidarietà dai laureati (42,7%) e dagli intervistati del Nord-Ovest (39,4%). Lo Stato italiano è adatto maggiormente a garantire solidarietà secondo gli intervistati con titolo di scuola elementare (33,9%) e dagli intervistati di Sud e Isole (37,2%).

Tabella 2.9 - Livello di governo più efficace per la solidarietà per aree geografiche (valori percentuali)

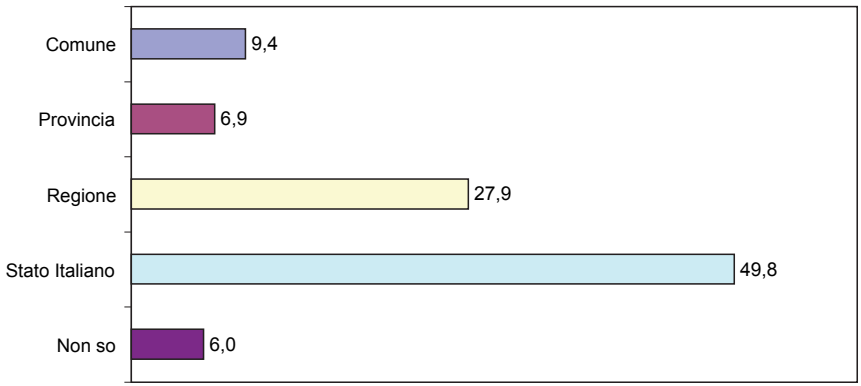
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Comune	39,4	38,4	38,4	35,4	37,7
Provincia	10,4	10,7	7,2	9,4	9,4
Regione	21,3	21,8	13,2	10,8	16,3
Stato italiano	20,1	20,8	33,5	37,2	28,6
Non so	8,8	8,1	7,7	7,2	7,9
Totale	100	100	100	100	100

In generale, la maggioranza degli italiani vede nelle autonomie territoriali il livello di governo ottimale per garantire la solidarietà e di questi la maggioranza relativa individua appunto nel Comune l'attore principale di questo processo. Sorprende un poco il dato del Sud, che vede nello Stato italiano il livello di governo ottimale per la solidarietà e la percentuale comunque alta che si registra nel Centro.

Riguardo al livello di governo più idoneo per la promozione dello sviluppo economico, quasi il 50% degli intervistati ritiene che sia lo Stato, mentre poco meno del 28% indica la Regione; seguono con percentuali molto basse il Comune (meno del 10%) e la Provincia (meno del 7%).

Lo Stato italiano è adatto maggiormente a promuovere lo sviluppo economico secondo gli intervistati con oltre 65 anni (51,7%), al tempo stesso per i laureati e i meno scolarizzati (54%) e per gli intervistati residenti nel Centro (57,5%).

Figura 2.34 - Livello di governo più efficace per promozione sviluppo economico (valori percentuali)



Maggior sostegno alla Regione come livello di governo ottimale per lo sviluppo economico viene dagli intervistati con meno di 35 anni (21,4%), da quelli con titolo di scuola media inferiore (32,1%) e per quelli residenti nel Nord-Est (35,7%).

Il Comune è maggiormente indicato come il livello di governo più funzionale ed efficace nel promuovere lo sviluppo economico dagli intervistati fra 55 e 64 anni (12,7%), da quelli con titolo di scuola media inferiore (11,4%) e dagli intervistati del Centro e del Nord-Ovest.

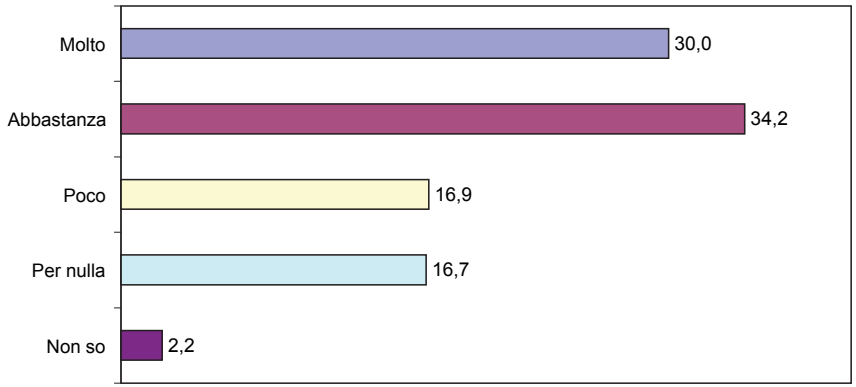
Tabella 2.10 - Livello di governo più efficace per promozione sviluppo economico per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Comune	10,4	7,8	10,9	8,6	9,4
Provincia	7,9	10,1	4,9	5,7	6,9
Regione	28,6	35,7	21,8	26,4	27,8
Stato italiano	47,1	39,9	57,5	52,9	49,8
Non so	6,0	6,5	4,9	6,4	6,0
Totale	100	100	100	100	100

In generale, in tutte le aree geografiche si riscontra l'indicazione dello Stato come il livello di governo ottimale per la promozione dello sviluppo economico con picchi al Centro e al Sud e percentuale minima al Nord-Est, che mette quasi sullo stesso piano Stato e Regione. L'interpretazione generale sembra più corretta anche alla luce dell'articolo 119 della Costituzione, sebbene la Regione svolga un ruolo fondamentale nella promozione dello sviluppo locale anche attraverso la gestione dei fondi europei.

Non sorprende più di tanto, negli ultimi due quesiti posti, la scarsa fiducia che emerge nei confronti della Provincia, ritenuta da molti un ente inutile. Tuttavia, in molti casi il ruolo della Provincia risulta depotenziato dalla mancata attuazione del decentramento da parte delle Regioni.

Figura 2.35 - Giudizio su ampliamento poteri legislativi delle Regioni (valori percentuali)



Circa la possibilità prevista dall'articolo 116 della Costituzione di consentire alle Regioni a statuto ordinario poteri legislativi maggiori, oltre il 64% degli intervistati si è dichiarato favorevole contro il 33% di contrari.

Sono maggiormente d'accordo (sommando i molto e gli abbastanza d'accordo) all'ampliamento dei poteri legislativi attuali per le Regioni a statuto ordinario le donne rispetto agli uomini (66,8% contro 62,4%), gli intervistati fino a 24 anni (74,5% contro il minimo del 57% fra quelli

con oltre 65 anni), quelli con titolo di scuola media inferiore (70,2% contro il minimo del 56,3% fra i laureati), la popolazione non attiva (69,3% contro il minimo del 59% di chi lavora nel no profit o nella pubblica amministrazione) e, infine, quelli residenti nel Nord-Est (70,3% contro il minimo di 59,2% nel Centro).

Tabella 2.11 - Giudizio su ampliamento poteri legislativi delle Regioni per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Molto	34,6	35,8	25,9	25,3	30,0
Abbastanza	32,9	34,5	33,3	35,5	34,1
Poco	12,5	15,3	21,6	18,3	16,9
Per nulla	17,9	13,7	15,8	18,3	16,8
Non so	2,1	0,7	3,4	2,5	2,3
Totale	100	100	100	100	100

In generale, sia pure con picchi più alti nel Nord-Est e nel Nord-Ovest, in tutto il Paese si registra un forte favore verso l'allargamento dei poteri della Regione.

Agli intervistati, che si sono dichiarati molto o abbastanza d'accordo a consentire alle Regioni a statuto ordinario poteri più ampi in alcune materie, è stato chiesto di esprimersi su quali poteri, secondo loro, andrebbero trasferiti in maniera esclusiva alle Regioni.

In generale, si riscontra una larga maggioranza di intervistati favorevoli al trasferimento in esclusiva alle Regioni dei poteri in materia di tutela ambientale (oltre l'80%), protezione civile (79%) e sanità (74%). Una maggioranza più esigua, pari a oltre il 61%, si dichiara invece propenso al trasferimento alle Regioni dell'istruzione.

Sono maggiormente d'accordo a trasferire poteri esclusivi alle Regioni in tema di sanità gli intervistati con oltre 65 anni (81,3% contro il 67,6% dei più giovani), quelli con titolo di studio di scuola elementare (83,7% contro il 66,2% dei laureati), gli intervistati che lavorano nel settore for profit (76,5% contro il 69,9% di chi lavora nella pubblica amministrazione) e, infine, gli intervistati del Nord-Ovest (80,5% contro il minimo di 64,4% fra quelli di Sud ed Isole).

Figura 2.36 - Poteri da trasferire in maniera esclusiva alle Regioni (valori percentuali)

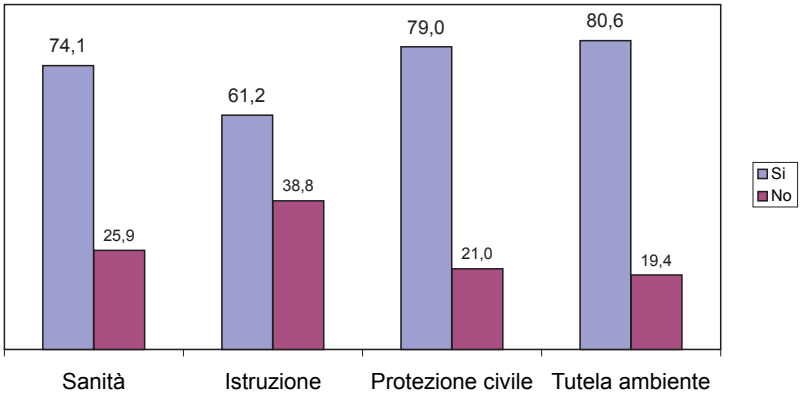


Tabella 2.12 - Poteri da trasferire in maniera esclusiva alle Regioni - Sanità per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Sì	80,5	77,4	76,2	64,4	74,1
No	19,5	22,6	23,8	35,6	25,9
Totale	100	100	100	100	100

Sono maggiormente d'accordo a trasferire poteri esclusivi alle Regioni in tema di istruzione le donne rispetto agli uomini (64,4% contro 57%), gli intervistati fra i 18 e i 24 anni (65,7% contro il minimo del 53% fra quelli fra i 25 e i 34 anni), quelli con titolo di scuola media inferiore (65,3% contro il 55,4% dei laureati), gli intervistati che costituiscono la popolazione non attiva o che lavorano nel settore for profit (63,1% contro il 54,1% di chi lavora nella pubblica amministrazione) e, infine, i residenti nel Nord-Ovest (65,8% contro il 57,1% di chi risiede nel Sud e nelle Isole).

Sono maggiormente d'accordo a trasferire poteri esclusivi alle Regioni in tema di protezione civile gli intervistati fra i 55 e i 64 anni (82,2% contro il minimo del 75,2% degli intervistati fra i 25 e i 34

Tabella 2.13 - Poteri da trasferire in maniera esclusiva alle Regioni - Istruzione per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Sì	65,8	61,3	60,4	57,1	61,1
No	34,2	38,7	39,6	42,9	38,9
Totale	100	100	100	100	100

anni), quelli con titolo di scuola elementare o media inferiore (81,5% contro il minimo di 68,8% dei laureati), gli intervistati che costituiscono la popolazione non attiva (81% contro il minimo di 73,2% di chi lavora nella pubblica amministrazione) e, infine, quelli che risiedono nel Sud e nelle Isole (80,1%).

Tabella 2.14 - Poteri da trasferire in maniera esclusiva alle Regioni - Protezione civile per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Sì	78,4	79,3	77,8	80,1	79,0
No	21,6	20,7	22,2	19,9	21,0
Totale	100	100	100	100	100

Sono maggiormente d'accordo a trasferire poteri esclusivi alle Regioni in tema di tutela dell'ambiente gli intervistati fra i 35 e i 44 anni (85,2% contro il minimo di 74,7% fra i 45 e i 54 anni), quelli con titolo di scuola media inferiore (84,1% contro il 72% dei laureati), gli intervistati che lavorano nel settore no profit (86% contro il minimo del 71,8% di quelli che lavorano nella pubblica amministrazione) e, infine, gli intervistati nel Nord-Ovest (84,2% contro il minimo di Nord-Est e Sud-Isole con percentuali intorno al 79%).

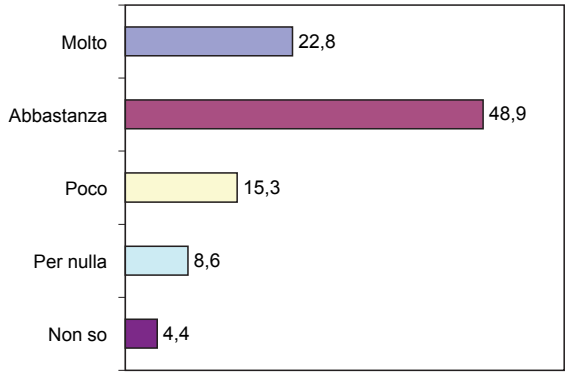
In definitiva, sebbene nel Nord-Est e nel Nord-Ovest si registrino i picchi più elevati di gradimento per il trasferimento in esclusiva alle Regioni dei poteri suddetti, anche il resto del Paese risulta favorevole a muoversi nella stessa direzione, sia pur in maniera meno netta.

Tabella 2.15 - Poteri da trasferire in maniera esclusiva alle Regioni - Tutela ambientale per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Sì	84,2	78,7	80,1	78,8	80,6
No	15,8	21,3	19,9	21,2	19,4
Totale	100	100	100	100	100

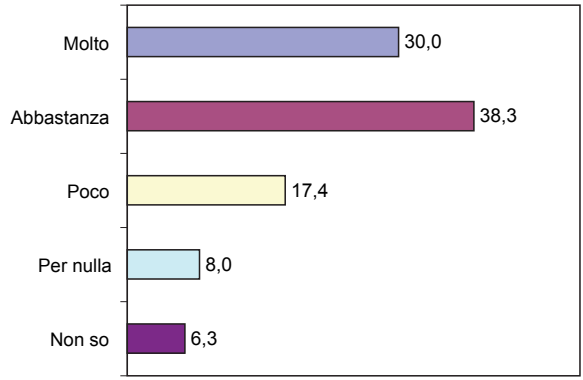
Successivamente, agli intervistati sono stati posti due quesiti relativi all'applicazione di politiche sociali basate sul principio di sussidiarietà e sulla libertà di scelta del cittadino tra pubblico e privato.

Figura 2.37 - Giudizio sui buoni servizio (valori percentuali)



Quasi il 72% degli intervistati esprime un giudizio favorevole sui buoni servizio contro meno del 24% che non apprezza questa forma innovativa di politica sociale. I buoni servizio risultano particolarmente apprezzati dagli intervistati fino ai 24 anni (81,6% contro il 64% degli intervistati dai 55 anni in su), dai diplomati (75,5% contro il 61,2% di chi ha titolo di scuola elementare), dagli intervistati che operano nel settore for profit e dalla popolazione non attiva (73% contro il 68,4% di chi lavora nella pubblica amministrazione).

Figura 2.38 - Giudizio su detrazione fiscale dei buoni servizio (valori percentuali)



Riguardo alla possibilità di detrazione fiscale dell'importo dei buoni servizio, oltre il 68% degli intervistati esprime un parere favorevole contro poco più del 25% che risulta contrario.

Sono maggiormente d'accordo con la possibilità di detrarre dalle proprie imposte regionali o locali l'importo dei buoni servizio gli uomini rispetto alle donne (72,9% contro 63,6%), gli intervistati fra i 35 e i 44 anni (75,1% contro il 61,5% degli intervistati dai 65 anni in su), i laureati (75,3% contro il 50,9% dei meno scolarizzati), gli intervistati che lavorano nella pubblica amministrazione (73,8% contro il 60,7%

Tabella 2.16 - Giudizio su detrazione fiscale dei buoni servizio per aree geografiche (valori percentuali)

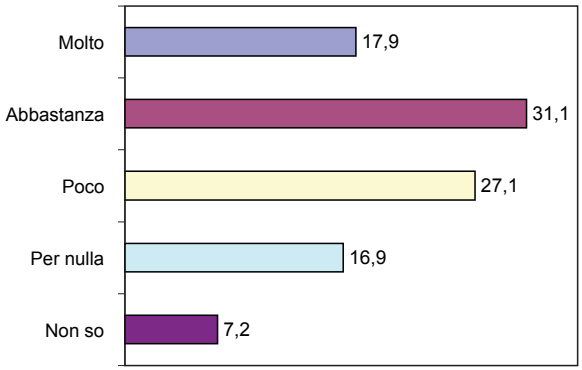
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Molto	36,0	30,6	27,0	26,6	30,0
Abbastanza	35,6	43,3	35,6	39,5	38,3
Poco	13,4	16,0	20,7	19,5	17,4
Per nulla	7,9	3,9	8,0	10,4	7,9
Non so	7,2	6,2	8,6	4,1	6,3
Totale	100	100	100	100	100

della popolazione non attiva) e, infine, i residenti nel Nord-Est (73,9% contro il 62,6% di chi risiede nel Centro).

Riguardo l'eventualità di fusione degli attuali Comuni e delle Province al fine di migliorare l'efficienza e la risposta ai bisogni dei cittadini, il 49% si dichiara favorevole, mentre il 44% risulta contrario.

Sono maggiormente favorevoli a una riorganizzazione di Comuni e Province, anche attraverso accorpamenti, gli uomini rispetto alle donne (52,3% contro 45,6%), gli intervistati fra i 45 e i 54 anni (51,7% contro il 46,1% degli intervistati con meno di 24 anni) e i laureati (54,1% contro il 36,4% dei meno scolarizzati).

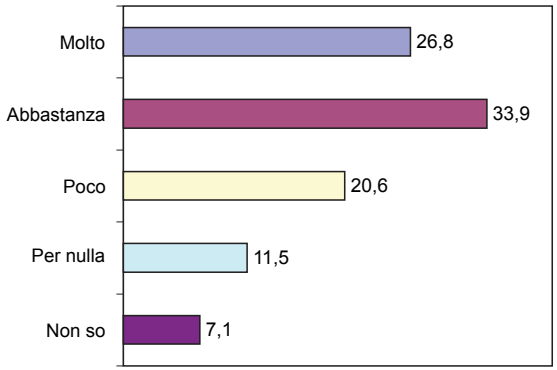
Figura 2.39 - Giudizio su riorganizzazione enti locali attraverso accorpamenti (valori percentuali)



La poca disponibilità a ridisegnare eventualmente i confini dei propri Comuni o delle proprie Province trae origine dal tipico campanilismo degli italiani e dal forte attaccamento alle proprie origini. L'obiettivo dell'efficienza andrà pertanto perseguito attraverso l'utilizzo di altri strumenti previsti dalla legge, come, per esempio, la gestione dei servizi in forma associata.

Relativamente agli effetti del federalismo fiscale sui servizi sociali, oltre il 60% degli intervistati ritiene che possa creare una difformità dei servizi sociali sul territorio, contro il 32% che considera improbabile questa ipotesi.

Figura 2.40 - Effetti del federalismo fiscale sui servizi sociali (valori percentuali)



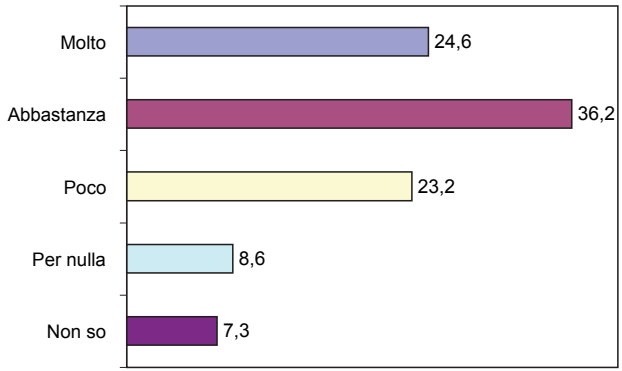
Sono maggiormente convinti che l'attuazione del federalismo fiscale sia in contrasto con l'aspettativa di servizi sociali uniformi gli uomini rispetto alle donne (62,1% contro 57,7%), gli intervistati fra i 35 e i 44 anni (69,3% contro il 52,5% degli intervistati con almeno 65 anni), i laureati (68,5% contro il 40,6% dei meno scolarizzati) e quelli residenti nel Nord (64% circa contro il 55,1% di quelli che risiedono al Centro).

Tabella 2.17 - Giudizio su effetti del federalismo fiscale sui servizi sociali per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Molto	23,4	21,8	26,7	32,8	26,8
Abbastanza	40,5	42,5	28,4	26,8	33,9
Poco	15,5	19,5	27,0	21,3	20,6
Per nulla	11,8	10,4	12,6	11,3	11,6
Non so	8,8	5,8	5,2	7,8	7,1
Totale	100	100	100	100	100

Oltre il 60% degli intervistati è convinto che il federalismo fiscale possa avere effetti positivi sull'efficienza del prelievo e sulla riduzio-

Figura 2.41 - Effetti del federalismo fiscale su efficienza del prelievo e riduzione sprechi (valori percentuali)



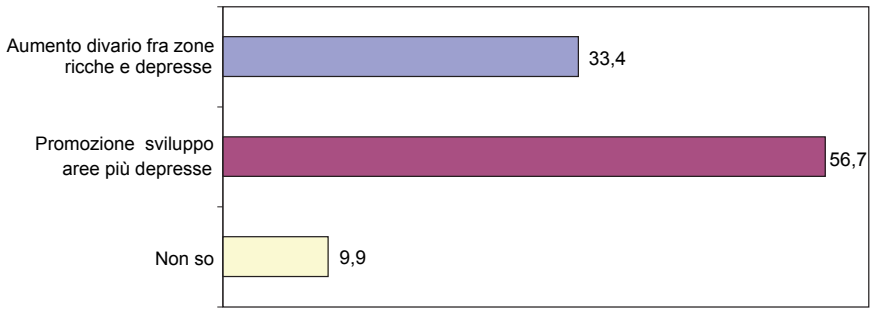
ne degli sprechi, contro poco meno del 32% che non condivide questa opinione.

Sono maggiormente convinti che il federalismo fiscale possa garantire efficienza e trasparenza del prelievo fiscale e/o minori sprechi a livello di enti locali gli uomini rispetto alle donne (66% contro il 54,7%), gli intervistati fra i 25 e i 44 anni (64% contro il 54,2% di chi ha almeno 65 anni), i laureati (65,2% contro il 40,6% dei meno scolarizzati), quelli che lavorano nelle imprese private (64,6% contro il 50,7% della popolazione non attiva) e, infine, i residenti del Nord (percentuali nel Nord-Est fra il 67% ed il 68% contro il 53,4% dei residenti nel Sud e nelle Isole).

Tabella 2.18 - Effetti del federalismo fiscale su efficienza del prelievo e riduzione sprechi per aree geografiche (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
Molto	33,8	24,1	20,1	20,1	24,6
Abbastanza	33,6	44,0	37,4	33,3	36,3
Poco	17,4	17,9	27,9	28,1	23,2
Per nulla	7,9	7,5	7,2	10,9	8,6
Non so	7,4	6,5	7,5	7,6	7,3
Totale	100	100	100	100	100

Figura 2.42 - Conseguenze del federalismo fiscale (valori percentuali)



Circa le conseguenze dell'attuazione del federalismo fiscale in Italia, quasi il 57% degli intervistati la considera un'opportunità per la promozione dello sviluppo anche nelle aree depresse, mentre meno del 34% prevede un aumento del *gap* tra zone ricche e depresse.

Vedono maggiormente un aumento del divario fra zone ricche e depresse con l'attuazione del federalismo fiscale gli intervistati fra i 25 e i 44 anni (37,4%), i laureati (52%) e gli intervistati che lavorano nella pubblica amministrazione (40%).

Sono invece convinti di una promozione dello sviluppo nelle aree più depresse, che sarebbero così più responsabilizzate, gli uomini rispetto alle donne (58,5% contro 54,5%), gli intervistati fino a 24 anni (58,2%), quelli con titolo di scuola media inferiore (63,1%) e gli intervistati che lavorano nel settore no profit (61,6%).

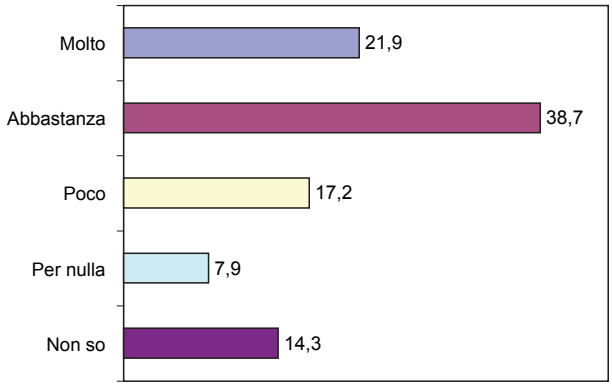
Nelle Regioni del Nord è forte l'esigenza di sperimentare nuove forme di autonomia previste dall'articolo 116 della Costituzione, capaci di innescare un ciclo virtuoso di ulteriore crescita delle proprie comunità locali, mentre nel Sud, sia pur con qualche timore, l'attuazione del federalismo fiscale viene vista come un'opportunità di responsabilizzazione e di spinta verso il buon governo.

2.8 Principio di valutazione

L'ultimo quesito posto agli italiani riguarda il giudizio sull'introduzione nella Costituzione del principio di valutazione delle politiche. Si tratta, a ben vedere, di un principio molto importante sotto diversi

profili per supportare *ex ante* le decisioni (per esempio, le analisi di impatto di regolamentazioni) di un'amministrazione, come per misurare le performance della sua *governance*.

Figura 2.43 - Giudizio sull'introduzione in Costituzione del principio di valutazione (valori percentuali)



Sebbene numerose leggi vi facciano esplicito riferimento, la prassi vede questo principio poco applicato, poiché a esso vengono spesso dati compiti esagerati e obiettivi poco chiari. Nondimeno, esso viene considerato sinonimo di giudizio, per cui incute timore e provoca resistenza nei soggetti interessati o in chi deve applicarlo.

Il 60% circa degli intervistati si dichiara favorevole all'inserimento nella Costituzione del principio di valutazione, ma ben il 25% circa è contrario, cui si accompagna un buon 14% di intervistati che non ha saputo o non ha voluto dare risposta. Sono maggiormente favorevoli all'introduzione in Costituzione del principio di valutazione gli uomini rispetto alle donne (65,9% contro 55,2%), gli intervistati fino a 24 anni (70,9% contro il 56% degli intervistati con almeno 55 anni), i diplomati e i laureati (65% circa contro il 40,6% dei meno scolarizzati).

L'introduzione di un tale principio nella Costituzione contribuirebbe sicuramente a renderne più chiara la sua importanza di mezzo per la trasparenza, la sostenibilità, come per misurare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica, promuovendone così la sua applicazione a vantaggio delle istituzioni e dei cittadini.

3. La sussidiarietà bussola per le riforme istituzionali

di Carlo Lauro

3.1 L'analisi delle relazioni fra sussidiarietà e riforme istituzionali

Dalla precedente analisi, emerge chiaramente che uno dei principali problemi dell'analisi dei dati del questionario è la difficoltà di affrontare la molteplicità di informazioni in esso contenute. I dati da analizzare costituiscono, nel nostro caso, un archivio di 1600 intervistati che hanno risposto a 41 domande, generalmente a risposta multipla, che hanno dato luogo a 220 possibili alternative. Come si può comprendere dalla lettura delle distribuzioni di frequenza univariate e bivariate - mostrate in precedenza - in questo complesso sistema di informazioni è estremamente difficile investigare anche soltanto le numerose relazioni ritenute *a priori* interessanti, pur volendo limitare l'attenzione soltanto agli incroci di variabili considerate a due a due. Per questo obiettivo, modesto se comparato alla quantità di dati di cui si dispone, le tecniche di analisi di tabelle di contingenza offrono spunti interessanti, ma parziali, se si considera che anche un questionario non estremamente complesso comporta la costruzione di diverse centinaia di tabelle a doppia entrata.

Ci limitiamo a una prima esplorazione del legame tra la percezione della sussidiarietà con i suoi determinanti (le caratteristiche socioeconomiche degli intervistati) e le sue conseguenze, come le sue diverse forme.

Con riferimento alla soglia di significatività dello 0,05, il test «chiquadrato» e il relativo «valore test» evidenziano come la percezione della sussidiarietà, qui considerata secondo tre soli livelli (negativo, indifferente e positivo) sia fortemente associata alle sue conseguenze e al gradimento delle sue diverse forme (verticale e orizzontale).

Tra le caratteristiche che influenzano la percezione troviamo al primo posto l'istruzione, seguita dall'età e dal settore occupazionale; al

Tabella 3.1 - La percezione della sussidiarietà, i suoi antecedenti (le caratteristiche socioeconomiche) e le conseguenze

Etichetta della variabile	Khi-2	n° gradi di libertà	Valore Test	Probabilità
conseguenze sussidiarietà	79,66	10	7,11	0,000
parole affini sussidiarietà	61,50	6	6,59	0,000
sussidiarietà verticale	62,59	8	6,30	0,000
sussidiarietà orizzontale	48,93	8	5,28	0,000
istruzione	29,78	8	3,50	0,000
età	31,94	10	3,35	0,000
settore occupazionale	21,81	8	2,56	0,005
macroregioni	12,49	6	1,63	0,052
conoscenza principio sussidiarietà	5,66	2	1,56	0.059
sesso	1,93	2	0,30	0,380

limite della significatività le macroregioni, che non sembrano presentare differenze di percezione particolarmente significative. Similmente la conoscenza del principio della sussidiarietà non sembra influenzarne la percezione, come del tutto non significativa è la percezione della sussidiarietà tra i sessi.

Gli incroci tra le domande riportate nella precedente tabella richiederebbero l'esame di un numero enorme di celle (440), la complessità si accresce a dismisura se solo si vogliono incrociare le 75 modalità delle variabili socioeconomiche e della sussidiarietà con le 145 delle riforme, di cui le prime vengono considerate i determinanti per un totale di 10.875 celle.

Per superare questi ostacoli, si è scelto di ricorrere a tecniche di analisi multidimensionale dei dati come l'analisi delle corrispondenze multiple e la *cluster analysis*.

3.2 L'analisi delle corrispondenze multiple

La sintesi delle informazioni prodotta dal metodo di analisi prescelto, noto come «analisi delle corrispondenze multiple», ha il vantaggio

di consentire una rappresentazione grafica del fenomeno (i «piani fattoriali») in grado di focalizzare l'attenzione su quella parte della variabilità presente nei dati osservati che si ritiene più ricca d'informazione sulle opinioni dei cittadini e delle loro determinanti.

L'analisi delle corrispondenze multiple (Lebart, Morineau, Piron, 1995) è una tecnica di analisi multidimensionale dei dati di tipo fattoriale che si pone l'obiettivo di sintetizzare e di rappresentare l'informazione contenuta nei dati rilevati mediante questionario, attraverso l'identificazione dei cosiddetti fattori strutturali, sottostanti al fenomeno oggetto di studio, per spiegarne i risultati osservati nell'indagine. Caratteristica peculiare di questa tecnica è quella di fornire rappresentazioni grafiche estremamente efficaci da un punto di vista descrittivo.

Risulta utile come tecnica esplorativa in tutti quei casi, come quello relativo all'indagine sulle riforme istituzionali, in cui si vogliano individuare le relazioni fra le modalità di risposta presenti in un questionario, in particolare sui determinanti socioeconomici delle stesse ma, soprattutto, sui loro legami con la conoscenza e gli atteggiamenti verso la sussidiarietà.

L'analisi delle corrispondenze multiple riduce il numero di variabili originarie, sostituendole con altre, dette «fattori», combinazioni lineari delle prime, che hanno la caratteristica di minimizzare la perdita di informazione che si verifica, necessariamente, a seguito di un'operazione di sintesi.

L'idea è quella di una sorta di depurazione del "rumore di fondo", per identificare le fonti di variabilità strutturali. Il metodo, trasformando le connessioni funzionali fra quantità in relazioni geometriche, consente di ottenere rappresentazioni grafiche tra prossimità e modalità di risposta alle diverse domande del questionario.

I fattori strutturali sono basati di solito sulle variabili che nell'analisi si assumono come esplicative che, nel nostro caso, sono rappresentate dalle caratteristiche socioeconomiche e dalla conoscenza della sussidiarietà degli intervistati (62 modalità di risposta) rispetto alle opinioni di questi ultimi sulle diverse alternative di riforma considerate nel questionario (145 modalità di risposta). Le variabili del primo gruppo vengono dette «attive», mentre quelle che assumono il ruolo di variabili dipendenti (opinioni) vengono dette «supplementari» e rappresentate sulle cosiddette mappe fattoriali dopo che queste sono state costruite.

3.3 L'interpretazione delle mappe fattoriali

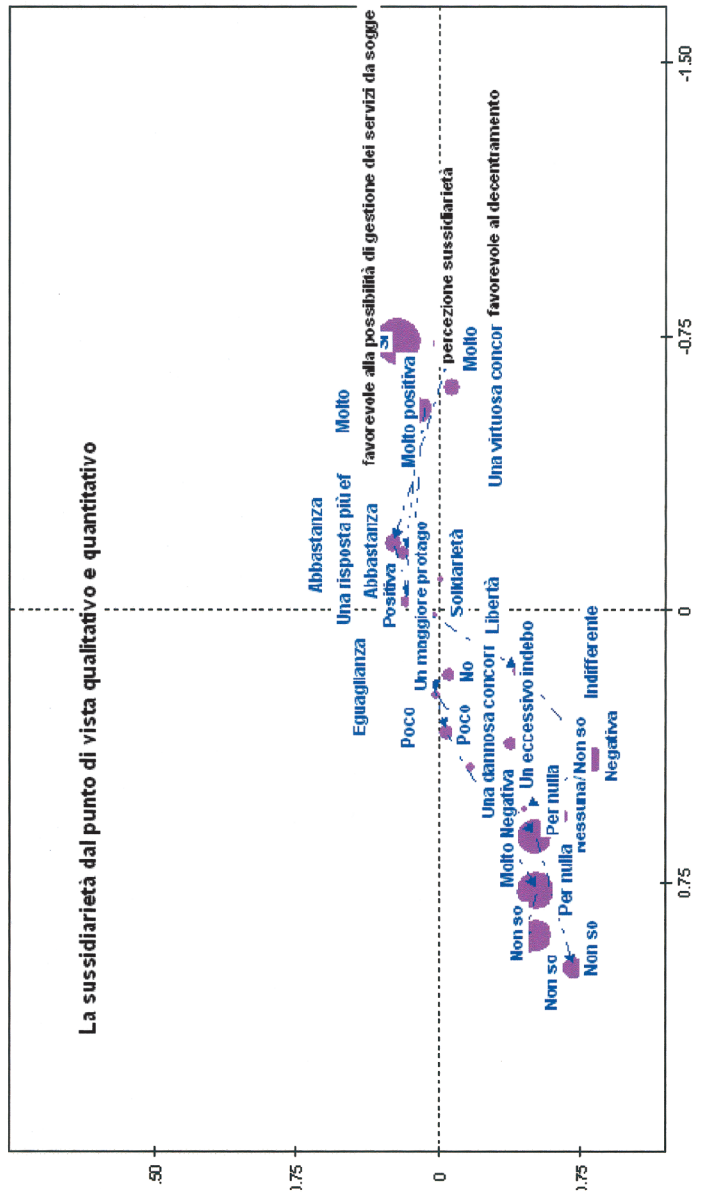
I caratteristici grafici prodotti da un'analisi delle corrispondenze multiple sono i cosiddetti «piani fattoriali», costruiti per rappresentare i temi trattati dal questionario rispetto a coppie di fattori, ordinati in modo decrescente rispetto all'informazione che servono a spiegare. Si considerano, dunque, tali dimensioni, se si ritiene, sulla base di valutazioni di carattere empirico, che spieghino una quota sufficientemente alta dell'informazione iniziale. Al fine di interpretare i fattori, che rappresentano caratteristiche composite e quindi non sono immediatamente comprensibili, occorre considerare l'apporto informativo fornito da ogni singola modalità. Quest'ultimo è misurato da un indice, noto come «contributo assoluto della modalità all'orientamento dell'asse», ed è rappresentato da una sfera più o meno grande, che tiene conto sia della coordinata della modalità sull'asse, sia della sua frequenza.

Da un punto di vista geometrico, l'analisi delle corrispondenze multiple consente di rappresentare sugli stessi piani fattoriali sia le modalità di risposta delle domande del questionario attive che quelle supplementari, utilizzando le prime per spiegare le seconde. La lettura delle rappresentazioni sui piani fattoriali, ottenute grazie a un'analisi delle corrispondenze multiple (in questa indagine realizzata utilizzando il pacchetto statistico specializzato SPAD), è basata sulle relazioni geometriche fra i diversi punti e deve essere fatta tenendo conto delle seguenti regole:

- sul grafico fattoriale ogni domanda del questionario (variabile) è rappresentata da tanti punti quante sono le sue modalità di risposta. Il centro di gravità della nube dei punti (origine degli assi) è anche il centro di gravità di ogni variabile. Se esiste un ordine delle modalità corrispondenti, si studieranno le traiettorie seguite da questi punti, le loro forme e posizioni reciproche;
- la prossimità tra due modalità esprime una stretta connessione dei temi che esse rappresentano.

Al fine di valutare l'impatto che le caratteristiche delle 12 variabili socioeconomiche e la percezione della sussidiarietà da parte dei cittadini italiani hanno sulle loro opinioni sulle riforme istituzionali, abbiamo considerato le prime, che generano complessivamente 62 variabili attive nell'analisi, rispetto alle 145 modalità generate dalle 34 domande sulle riforme qui considerate supplementari.

Figura 3.1 - I fattori strutturali delle riforme istituzionali



Appena cinque dimensioni su 62 consentono di rappresentare oltre il 56% dell'informazione totale associata alle variabili attive, come si deduce dal criterio di valutazione dimensionale proposto da Benzecri. La struttura dell'istogramma delle dimensioni successive fa intuire che la parte dell'informazione trascurata corrisponde al rumore di fondo dei dati, per cui risulta non interessante ai fini della presente analisi.

Si noti, inoltre, che il piano fattoriale principale costituito dai primi due assi (figura 3.1) consente di rappresentare circa il 30% dell'informazione delle variabili attive, ossia oltre la metà dell'informazione significativa del questionario.

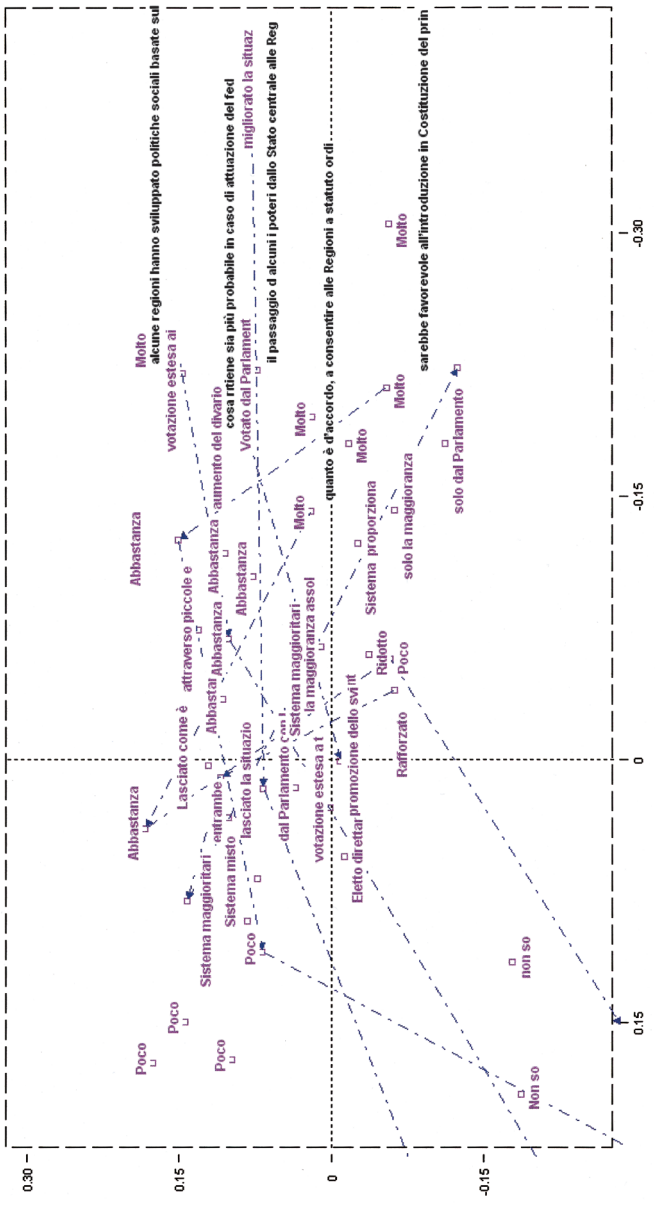
Il posizionamento lungo il primo asse dei livelli di istruzione, più bassi a sinistra (nessuna o elementare) e più alti a destra (media superiore e laurea o post-laurea), lascia intuire l'importanza che quest'ultima gioca nella determinazione delle risposte al questionario. A essa risultano associati i livelli occupazionali che vanno dagli inattivi (casalinghe/i e pensionati a sinistra) alle figure professionali più elevate, che vanno nell'ordine da destra a sinistra dai dirigenti, ai liberi professionisti agli imprenditori e, a seguire, agli impiegati e agli operai.

Sulla destra è più alta la conoscenza della sussidiarietà rispetto alla parte sinistra del diagramma. È altresì interessante notare come la traiettoria della percezione della sussidiarietà da parte degli intervistati, che passa da negativa a molto positiva nel quadrante destro, si sovrapponga di fatto a quella dell'istruzione, evidenziando uno stretto legame tra questi due indicatori quale supporto fondamentale per spiegare le opinioni e le preferenze sulle modalità di riforma considerate nel questionario.

Il secondo asse, interpretabile come età/occupazione, evolve dall'alto verso il basso con livelli crescenti di età, cui si associano le categorie non attive di casalinghe e studenti contrapposte alle categorie attive del secondo quadrante. La curvatura verso destra della traiettoria dell'età evidenzia come siano le classi centrali a essere più favorevoli alla sussidiarietà, mentre i più anziani la vedono meno favorevolmente.

Guardando alla posizione di altre caratteristiche degli intervistati, la loro posizione in prossimità dell'origine degli assi ne evidenzia un ruolo meno caratteristico. In leggero favore verso la sussidiarietà gli occupati della pubblica amministrazione e del no profit, meno quelli delle imprese. I maschi appaiono più sussidiari delle donne. Così come le regioni del Nord sembrano avere uno *score* di sussidiarietà leggermente superiore a quelle del Centro e del Sud.

Figura 3.2 - La sussidiarietà rispetto ai fattori strutturali

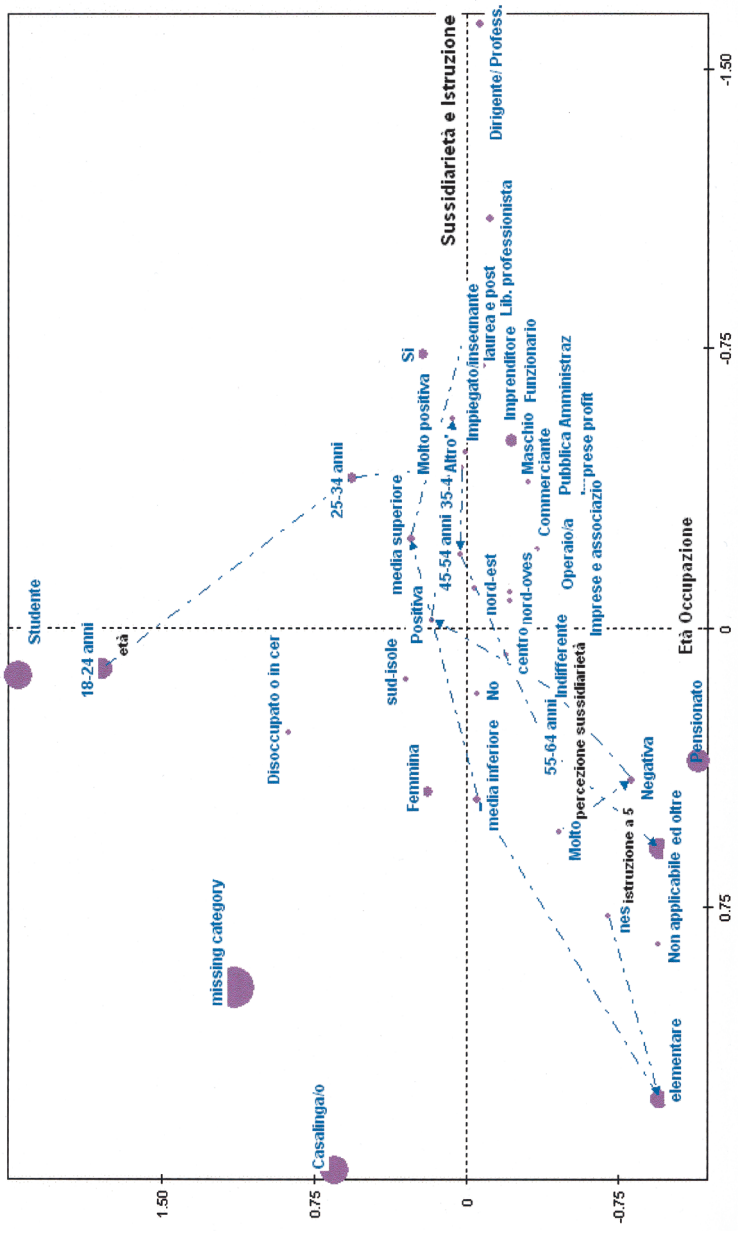


Confrontando la figura 3.2 con la precedente, si conferma l'importanza del primo fattore nello spiegare le preferenze per la sussidiarietà. Invero, i livelli quantitativi di coloro che manifestano un'elevata propensione alla sussidiarietà orizzontale e verticale si collocano nel quadrante positivo, laddove coloro i quali hanno una propensione negativa o esprimono mancanza di opinione («non so») si posizionano nel quadrante negativo. Occupano una posizione centrale coloro che esprimono posizioni abbastanza favorevoli. È interessante notare la corrispondenza di alcune modalità sulle conseguenze della sussidiarietà: i più istruiti la vedono come una virtuosa concorrenza nei servizi pubblici, quelli meno una dannosa concorrenza o un eccessivo indebolimento dello Stato. Occupano una posizione intermedia il maggior protagonismo dei cittadini o una risposta più efficiente. Sempre dal punto di vista qualitativo, anche se con meno forza per la loro prossimità al centro del diagramma, sembra potersi affermare che gli intervistati con istruzione più elevata attribuiscano a solidarietà e libertà i termini più vicini a sussidiarietà, mentre quelli con istruzione più bassa la associano all'eguaglianza.

Lo studio della dipendenza delle opinioni e preferenze per le riforme nel contesto dell'analisi delle corrispondenze multiple si può effettuare proiettando sul piano principale, come elementi supplementari, le modalità relative alle 34 domande delle riforme istituzionali.

Riportare tutti i 145 punti supplementari sul diagramma lo renderebbe poco leggibile; al fine di leggere l'impatto delle variabili socioeconomiche e della sussidiarietà sulle riforme, ci siamo limitati a riportare quelle più significative. Si può osservare, in primo luogo, come al crescere dell'istruzione e della sussidiarietà lungo il primo asse aumentino secondo le traiettorie da sinistra a destra le preferenze per le politiche regionali basate sui «buoni di servizio», si è più favorevoli all'idea che il passaggio di alcuni poteri dallo Stato alle Regioni abbia migliorato la situazione e a consentire maggiori poteri alle Regioni a statuto ordinario. Una maggiore istruzione, coniugata con una percezione favorevole della sussidiarietà, aumenta il favore verso l'inserimento in Costituzione del principio di valutazione. Si noti come simmetricamente ai valori più bassi di istruzione e percezione di sussidiarietà corrispondano da parte degli intervistati un minor favore o maggiore incertezza rispetto alle riforme prospettate (modalità poco e non so). Questi cittadini sembrano preferire il sistema maggioritario a turno unico (detto anche mag-

Figura 3.3 - La mappa delle riforme



gioritario secco) o un sistema elettorale misto; ritengono poco significativi gli effetti del federalismo; preferiscono mantenere l'attuale regime per gli emendamenti; vorrebbero consentire la votazione alle primarie a coloro che si iscrivono a un'apposita lista o, in maniera contraddittoria, preferiscono lasciare al partito l'indicazione delle preferenze.

I più sussidiari e istruiti sembrano prediligere in parte il sistema elettorale a doppio turno; sono molto favorevoli allo sbarramento e alle norme antiribaltone, preferiscono lasciare al solo Parlamento le grandi riforme costituzionali che dovrebbero richiedere una maggioranza qualificata dei due terzi; sono per una maggiore partecipazione alle primarie per il leader e per i candidati, ma stranamente vedono il voto delle primarie esteso ai soli iscritti al partito; vedono nel federalismo un aumento di trasparenza e di efficacia, ma temono l'aumento del divario

Tabella 3.2 - Il legame tra sussidiarietà e riforme istituzionali

Etichetta della variabile	Khi-2	n° gradi di libertà	Valore Test	Probabilità
trasferimento poteri a Regioni	47,28	6	5,52	0,000
buoni servizio	37,21	8	4,25	0,000
favorevole norme antiribaltone	28,58	8	3,37	0,000
primarie per designazione leader coalizione	24,46	8	2,89	0,002
favorevole principio valutazione	24,12	8	2,85	0,002
sistema elettorale preferito	23,21	8	2,74	0,003
detrazione imposte	22,09	8	2,59	0,005
forme primarie	14,05	4	2,45	0,007
modalità riforme	13,96	4	2,44	0,007
accordo Senato federale	20,37	8	2,36	0,009
favorevole forme di stretta maggioranza	16,34	6	2,26	0,012
federalismo efficacia e trasparenza	17,84	8	2,01	0,022
federalismo e non omogeneità servizi	17,38	8	1,94	0,026
maggioranza per le riforme	13,55	6	1,81	0,035
scioglimento anticipato Camere da parte del premier	15,50	8	1,64	0,050
elettori del Premier	9,40	4	1,63	0,052
nomina Senato federale	12,31	6	1,60	0,055

tra regioni per effetto del federalismo stesso; sono favorevoli ai buoni servizio e alla loro detrazione nelle imposte.

Nella tabella 3.2 si riportano i 17 incroci più significativi ($Pr \leq 0,05$) tra la percezione della sussidiarietà che, come si è visto, è rappresentativa del primo fattore strutturale degli *item* delle riforme istituzionali, e queste ultime. È ben evidente il ruolo di orientamento (bussola) che la sussidiarietà esercita sulle riforme istituzionali così come sono viste dagli italiani. Una lettura più dettagliata di questi legami costituisce l'oggetto della successiva *cluster analysis* che consente di approfondire i legami tra le singole modalità, piuttosto che le variabili nel loro complesso, all'interno di gruppi omogenei di cittadini.

3.4 La cluster analysis

Nell'analisi delle corrispondenze multiple applicate a dati di inchiesta ha, in genere, poco significato lo studio della posizione dei singoli individui. Nell'analisi svolta nel paragrafo precedente ci si è soffermati, dunque, ad analizzare essenzialmente le variabili; l'attenzione è stata rivolta, in particolare, alla valutazione della posizione reciproca dei diversi temi presenti nel questionario.

I singoli individui diventano, invece, interessanti nel momento in cui si voglia tentare la definizione di una tipologia, quando si voglia, in altri termini, andare oltre la rappresentazione continua ottenuta sui piani fattoriali, ovvero oltre le relazioni statistiche raffigurabili in uno spazio bidimensionale, poiché si ritiene che il fenomeno presenti nella realtà qualche forma di addensamento. Questo obiettivo può essere in parte perseguito con una procedura di classificazione automatica che sintetizzi la configurazione dei punti ottenuta tenendo conto di tutte le dimensioni del fenomeno, ovvero limitandosi a quelle che ne rappresentano la maggior parte dell'informazione (per esempio, i sei fattori principali individuati in precedenza).

Le tecniche di classificazione automatica sono utilizzate per raggruppare oggetti e individui descritti da un certo numero di variabili o caratteristiche, con l'obiettivo di giungere a raggruppamenti di individui molto simili tra di loro e ben differenziati gli uni dagli altri e in modo da pervenire a una lettura di preferenze omogenee degli intervistati rispetto alle riforme, tenendo conto dei loro comportamenti sussi-

diari e di tutte le dimensioni socioeconomiche. Si tratta, a ben vedere, di una lettura meno sintetica di quella ottenuta sugli assi fattoriali, ma allo stesso tempo più operativa che può tener conto, a fini decisionali, dei diversi segmenti di cui si compone la popolazione di riferimento oggetto di indagine.

I diversi algoritmi di classificazione automatica si distinguono, in base all'obiettivo che si pongono, in gerarchici e non gerarchici. L'analisi non gerarchica parte da centri definiti attraverso procedure pseudo-casuali - centri poi ridefiniti utilizzando procedure iterative finalizzate alla stabilizzazione dei raggruppamenti ottenuti - e conduce direttamente a un'unica partizione dei dati da analizzare. I raggruppamenti finali dipendono, quindi, dal primo *step* di aggregazione che, come si è detto, è casuale. L'analisi gerarchica, invece, consiste in un insieme di raggruppamenti ordinabili secondo livelli crescenti: per esempio, in un livello iniziale ogni raggruppamento costituisce un *cluster* e ai successivi livelli si aggregano gli elementi in gruppi sempre più ampi fino a un livello in cui i dati sono riuniti in una sola partizione. Questi metodi hanno un forte potere descrittivo dei gruppi o *cluster* che si formano, oltre a consentire di stabilire empiricamente il numero dei gruppi a differenza di quanto avviene nei metodi di partizione non gerarchica, che risultano però più vantaggiosi quando si lavora con svariate migliaia di osservazioni.

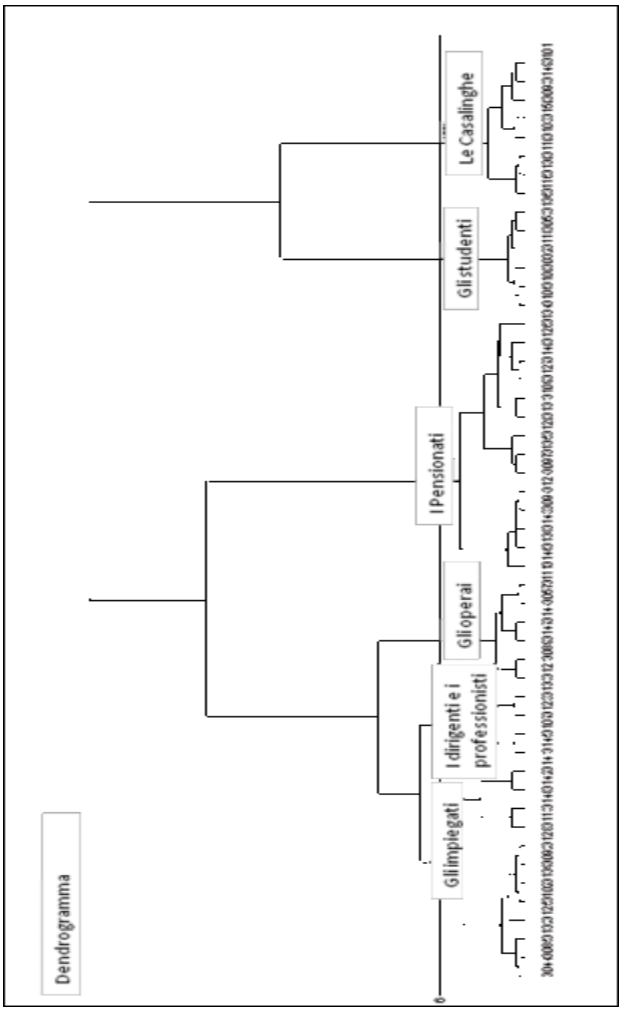
La tecnica di classificazione utilizzata nella presente indagine, ricorrendo al pacchetto statistico per l'analisi multidimensionale dei dati SPAD, è una classificazione gerarchica basata sul criterio di Ward: si sono via via aggregati quegli individui che, fondendosi, producevano una perdita di informazione (in termini di varianza) minima.

L'obiettivo è quello di massimizzare l'omogeneità interna delle singole classi e, contemporaneamente, la diversità fra le classi. In questo caso, omogeneità e diversità sono viste rispetto ai primi sei assi dell'analisi fattoriale, così da tener conto delle similarità fra gli individui rispetto alle loro caratteristiche strutturali.

Per ottenere un miglioramento ulteriore nell'omogeneità delle classi, si è utilizzato successivamente un algoritmo di aggregazione a «centri mobili». In questo tipo di procedura, i centri dei gruppi iniziali sono considerati i baricentri delle classi, risultato della classificazione precedente. Dalla riallocazione dei punti intorno al centro più vicino si giunge a una nuova partizione. I baricentri dei nuovi gruppi vengono, quindi, adoperati come centri per un'operazione di riallocazione. L'operazione

viene ripetuta fino a quando il guadagno in termini di riduzione della percentuale di varianza interna alle classi non risulta inferiore a una soglia prefissata. Il numero finale di classi (sei) è stato ottenuto tagliando opportunamente il dendrogramma (o albero di classificazione) prodotto dall'analisi (figura 3.4).

Figura 3.4 - Classificazione gerarchica: gli italiani e le riforme



L'interpretazione delle classi avviene per mezzo del «criterio del valore test» (VT) che costituisce uno scostamento standardizzato tra la percentuale dei soggetti che hanno una certa modalità di risposta nella classe rispetto a quella di coloro che la posseggono nell'intero campione[1]. Associato al «valore test» vi è la probabilità che la differenza osservata sia dovuta al caso. Nella lettura delle classi che segue faremo riferimento a valori significativi per cui la probabilità anzidetta è inferiore o uguale a 0,05. In altri termini, se ciò accade, la modalità J, il cui «valore test» ha una Pr(J)≤0,05, è un elemento caratterizzante la classe. Un tale risultato può verificarsi anche per modalità la cui percentuale è inferiore a quella del campione. Nel seguito ci limiteremo a considerare i soli elementi che presentano una differenza positiva; nelle tabelle che seguono, infatti, le modalità caratteristiche sono riportate secondo l'ordine di importanza del corrispondente «valore test». Un'interpretazione più semplicistica consiste, con riferimento ai classici test basati sull'approssimazione alla distribuzione normale di una statistica campionaria, nel ritenere non caratteristiche quelle modalità il cui |VT|≤ 2, per cui si conclude che la percentuale della modalità corrispondente della classe non è significativamente diversa da quella della percentuale della popolazione.

Classe 1: gli impiegati/insegnanti (20,35% del campione)

L'83% circa degli intervistati presenti in questa classe è costituito da impiegati o insegnanti che lavorano in prevalenza nella pubblica amministrazione (circa 55%) e possiedono un titolo di studi superiore o la laurea. Di età media prevalente fra i 35 e i 54 anni, essi hanno una percezione positiva della sussidiarietà (circa 69%), preferibilmente verticale, e sono meno favorevoli a quella orizzontale, che evidentemente vedono come concorrenza allo Stato per cui lavorano. La visione statalista di questi intervistati si evince anche dall'importanza da essi annessa allo Stato come motore per lo sviluppo (57%) e al mantenimento allo stesso dell'istruzione e della sanità, e dal fatto che sono contrari alla riorganizzazione delle amministrazioni territoriali (34%). Sono in generale poco d'accordo sull'aumento dei poteri per le Regioni a Statuto ordinario e

[1] Nell'espressione del valore test che segue, p_{jk} è la percentuale dei soggetti che hanno la modalità j, nella classe k, P è la percentuale nell'intero campione, n_k la numerosità della classe, mentre N la numerosità del campione: $VT(j) = \frac{p_{jk} - P_j}{\sqrt{\frac{P_j(1-P_j)}{n_k} \cdot \frac{N - n_k}{N-1}}}$.

Tabella 3.3 - La classe degli impiegati/insegnanti (20,35% del campione)

Etichette delle variabili	Modalità caratteristiche	% della modalità nella classe	% della modalità nel campione	Valore Test	Probabilità
professione	impiegato/insegnante	82,71	25,68	25,03	0,000
settore occupazionale	pubblica amministr.	55,68	22,59	14,86	0,000
istruzione	media superiore	66,36	43,76	9,12	0,000
età	45-54 anni	30,44	16,52	7,06	0,000
conseguenze sussidiarietà	risposta più efficiente	62,40	48,53	5,50	0,000
sussidiarietà verticale	abbastanza favorevole	54,75	42,75	4,76	0,000
sussidiarietà orizzontale	poco favorevole	31,65	21,76	4,61	0,000
percezione sussidiarietà	positiva	79,91	69,51	4,56	0,000
detrazione imposte	abbastanza d'accordo	48,61	38,30	4,13	0,000
sussidiarietà orizzontale	abbastanza favorevole	52,35	42,16	4,00	0,000
età	35-44 anni	26,94	18,92	3,96	0,000
favorevole riforme di stretta maggioranza	negativo	82,55	74,12	3,92	0,000
federalismo e sviluppo	aumento del divario	42,76	33,44	3,83	0,000
favorevole maggiori poteri alle Regioni	poco	24,20	16,87	3,77	0,000
istruzione	laurea e post	25,44	18,12	3,66	0,000
primarie per designazione leader coalizione	abbastanza d'accordo	48,86	39,97	3,56	0,000
federalismo efficacia e trasparenza	abbastanza d'accordo	44,63	36,24	3,37	0,000
favorevole norme antiribaltone	abbastanza d'accordo	39,61	32,22	3,07	0,001
riorganizzazione amm. territoriali	poco d'accordo	34,03	27,05	3,07	0,001
forma premio maggioranza	minimo	21,13	15,48	3,00	0,001
governo per sviluppo	Stato italiano	57,44	49,85	2,97	0,001
primarie per designazione leader partito	abbastanza d'accordo	46,05	38,91	2,86	0,002
elettori del premier	votato dal Parlamento	26,75	20,76	2,83	0,002
scioglimento Camere da parte del premier	per nulla d'accordo	33,87	27,70	2,64	0,004
buoni servizio	abbastanza d'accordo	55,58	48,92	2,60	0,005
trasferimento sanità a Regioni	no	21,65	16,61	2,50	0,006
federalismo e non omogeneità servizi	abbastanza d'accordo	39,96	33,91	2,45	0,007
trasferimento istruzione a Regioni	no	30,30	24,92	2,44	0,007
primarie per designazione candidati	abbastanza d'accordo	43,07	36,99	2,41	0,008
trasferimento ambiente a Regioni	tutela dell'ambiente	16,51	12,44	2,38	0,009
governo per solidarietà	Provincia	13,15	9,48	2,37	0,009

anche sul federalismo e i suoi vantaggi si rivelano abbastanza tiepidi - temono addirittura l'aumento del divario tra le Regioni e la disomogeneità dei servizi pubblici - pur essendo però abbastanza d'accordo con un aumento di efficienza e trasparenza nel prelievo fiscale derivanti da una sua applicazione. Medesima moderazione mostrano a riguardo della partecipazione nelle diverse forme di elezioni primarie, mentre in misura maggiore rispetto alla media scelgono un premier che sia votato dal Parlamento. Nettamente negativa è la loro posizione sulle riforme di stretta maggioranza, mentre si mantengono abbastanza favorevoli, senza sbilanciarsi, sulle altre proposte di riforma come norme antiribaltone, detrazione delle imposte per «buoni di servizio», ecc. Essi indicano, infine, più spesso che in altre classi, un premio di maggioranza minimo e più spesso sono contrari al passaggio al premier del potere di scioglimento anticipato delle Camere.

Classe 2: i dirigenti, gli imprenditori e i liberi professionisti (14,02% del campione)

Si tratta di una classe cui appartengono laureati (59%) impegnati in professioni libere (28%) o che svolgono ruoli dirigenziali (12,5%) in percentuale maggiore che sul campione. Sono occupati nel settore for profit per il 67%. Tra di essi si annoverano giovani tra 25 e 34 anni (33%) e una buona quota tra 35 e 44 anni (circa 28%), per un totale del 67% fra le due classi. Si tratta in forte prevalenza di cittadini maschi (70%) e residenti, per poco meno del 40%, nel Nord-Est. Conoscono in molti casi la sussidiarietà (48%) e ne apprezzano molto le sue diverse forme (oltre il 50% apprezza molto sia quella verticale che quella orizzontale, e il 20% ne ha un parere molto positivo) e conseguenze (virtuosa concorrenza per il 27%). Sono molto favorevoli alla maggior parte delle proposte di riforma presentate nel questionario (norme antiribaltone, sbarramento, Senato federale, buoni di servizio, detrazione imposte, riorganizzazione delle amministrazioni territoriali e maggiori poteri alle Regioni) e sono, inoltre, favorevoli al principio di valutazione (31%) e a tutte le forme di partecipazione attraverso le primarie (percentuali molto favorevoli fra il 44 e il 50%). Si tratta, a ben vedere, di una classe in cui si evince il connubio virtuoso tra sussidiarietà e riforme istituzionali in un contesto socioculturale elevato. Nel 42% dei casi ritengono che il decentramento abbia migliorato la situazione, sono inoltre favorevoli all'ampliamento del potere legislativo delle Regio-

Tabella 3.4 - La classe dei dirigenti, degli imprenditori e dei liberi professionisti (14,02% del campione)

Etichette delle variabili	Modalità caratteristiche	% della modalità nella classe	% della modalità nel campione	Valore Test	Probabilità
istruzione	laurea e post	59,13	18,12	15,25	0,000
professione	lib. professionista	28,04	4,92	13,62	0,000
sussidiarietà verticale	molto favorevole	51,87	18,50	12,36	0,000
sussidiarietà orizzontale	molto favorevole	50,94	18,95	11,82	0,000
conoscenza principio di sussidiarietà	sì	48,05	19,42	10,62	0,000
professione	dirigente/ Profess.	12,54	2,10	8,96	0,000
conseguenze sussidiarietà	una virtuosa concorrenza	26,67	9,91	7,90	0,000
favorevole norme antiribaltone	molto d'accordo	50,86	28,35	7,64	0,000
favorevole sbarramento	molto d'accordo	60,76	37,40	7,58	0,000
sesso	maschio	70,26	47,70	7,38	0,000
settore occupazionale	imprese for profit	67,11	45,00	7,21	0,000
trasferimento poteri a Regioni	migliorato la situazione	42,61	23,61	6,85	0,000
percezione sussidiarietà	molto positiva	20,01	7,49	6,65	0,000
primarie per designazione leader coalizione	molto d'accordo	50,61	31,81	6,34	0,000
primarie per designazione candidati	molto d'accordo	44,50	27,43	5,91	0,000
detrazione imposte	molto d'accordo	46,83	29,97	5,71	0,000
federalismo efficacia e trasparenza	molto d'accordo	40,76	24,56	5,68	0,000
primarie per designazione leader partito	molto d'accordo	44,06	28,18	5,47	0,000
accordo Senato federale	molto d'accordo	37,85	23,55	5,16	0,000
buoni servizio	molto d'accordo	37,01	22,84	5,16	0,000
età	25-34 anni	32,37	19,14	5,15	0,000
professione	impiegato/insegnante	38,80	25,68	4,61	0,000
scioglimento Camere da parte del premier	per nulla	41,20	27,70	4,60	0,000
espressione preferenze	una sola preferenza	55,07	42,05	4,25	0,000
favorevole senatori a vita	molto d'accordo	19,17	10,57	4,12	0,000
federalismo e non omogeneità servizi	molto d'accordo	38,01	26,78	3,89	0,000
riorganizzazione amm. territoriali	molto d'accordo	27,75	17,87	3,86	0,000
età	35-44 anni	28,52	18,92	3,72	0,000
area geografica	Nord-Est	38,98	28,23	3,63	0,000
forme primarie	votazione estesa a tutti	24,87	16,80	3,30	0,000
favorevole principio valutazione	molto d'accordo	30,85	21,87	3,30	0,000
federalismo e sviluppo	aumento del divario	42,17	33,44	2,95	0,002
favorevole maggiori poteri alle Regioni	molto d'accordo	38,52	29,99	2,83	0,002
governo per sviluppo	Regione	35,05	27,86	2,54	0,006
governo per solidarietà	Comune	45,01	37,69	2,37	0,009

ni a Statuto ordinario e ritengono che il federalismo fiscale garantisca efficacia e trasparenza nel prelievo fiscale, pur valutando che questo possa comportare un aumento del divario fra zone ricche e depresse (42%) e possa essere in contrasto con l'omogeneità di servizi sociali sul territorio. Vedono quindi con favore la Regione come più adatta a un governo per lo sviluppo (35%) e il Comune, in modo superiore alla media, come il miglior livello di governo per la solidarietà (45%). Infine, sono decisamente contrari al potere di scioglimento anticipato da parte del premier (41%), favorevoli a riforme a maggioranza dei due terzi e all'espressione di una sola preferenza in sede di voto.

Tabella 3.5 - La classe degli operai (18,48% del campione)

Etichette delle variabili	Modalità caratteristiche	% della modalità nella classe	% della modalità nel campione	Valore Test	Probabilità
professione	operaio/a	57,00	11,66	23,56	0,000
settore occupazionale	imprese for profit	92,69	45,00	19,15	0,000
istruzione	media inferiore	55,40	27,24	11,42	0,000
sesso	maschio	70,97	47,70	8,90	0,000
conoscenza principio di sussidiarietà	no	95,76	80,58	8,09	0,000
professione	Commerciante	9,67	2,49	7,42	0,000
età	35-44 anni	34,47	18,92	7,06	0,000
trasferimento ambiente	sì	63,66	51,72	4,47	0,000
trasferimento protezione civile a Regioni	sì	62,11	50,67	4,33	0,000
trasferimento sanità a Regioni	sì	58,25	47,55	3,96	0,000
favorevoli riforme stretta maggioranza	indifferente	22,58	14,85	3,90	0,000
favorevole maggiori poteri alle Regioni	molto d'accordo	39,65	29,99	3,82	0,000
percezione sussidiarietà	indifferente	22,45	14,82	3,77	0,000
trasferimento istruzione a Regioni	sì	48,85	39,25	3,58	0,000
governo per solidarietà	Regione	23,20	16,20	3,48	0,000
detrazione imposte	molto d'accordo	37,71	29,97	3,17	0,001
federalismo e sviluppo	promozione dello sviluppo	64,54	56,66	2,97	0,001
attori grandi riforme	Parlamento e società civile	88,90	83,19	2,90	0,002
federalismo efficacia e trasparenza	abbastanza d'accordo	43,58	36,24	2,82	0,002
governo per sviluppo	Provincia	10,80	6,89	2,71	0,003
area geografica	Centro	17,60	12,75	2,58	0,005
età	55-64 anni	19,67	14,78	2,42	0,008

Classe 3: gli operai (18,48% del campione)

La maggior parte degli appartenenti a questa classe è costituita da operai (57%), hanno in prevalenza il titolo di scuola media inferiore e lavorano in imprese for profit (55%). Nel 71% dei casi si tratta di intervistati maschi con una discreta concentrazione nelle classi di età fra i 35 e i 44 anni e fra i 55 e i 64. Esiste, in questa classe, anche una discreta percentuale di commercianti (poco meno del 10%), e vi sono, più che in altre classi, residenti nel Centro.

Non conoscono quasi per nulla il principio di sussidiarietà (96% circa) e sono indifferenti, in misura superiore al risultato nazionale, ai possibili vantaggi. Non manifestano grande attenzione alle riforme proposte, avendo interesse solo per quelle riforme che avvicinino la pubblica amministrazione e i servizi al cittadino attraverso maggiori poteri alle Regioni (trasferimento di istruzione, sanità, ambiente e protezione civile).

Vedono il federalismo come fonte di efficacia e trasparenza, ma anche di sviluppo per le zone più depresse e, infine, vogliono le grandi riforme votate anche dalla società civile assieme al Parlamento.

Classe 4: i pensionati (21,22% del campione)

Il 96% degli appartenenti a questa classe è costituito da pensionati con un'età prevalente di oltre 65 anni (82% circa). Per il 28% hanno titolo di scuola elementare contro il 10% del campione.

Hanno una percezione negativa della sussidiarietà superiore alla media e non sono per nulla favorevoli alle forme della sussidiarietà orizzontale e verticale. Circa la metà di essi (46%) ha omesso di rispondere alle domande sul trasferimento di un maggiore potere alle Regioni per il quale si dichiarano non favorevoli.

Sono contrari all'introduzione delle norme antiribaltone e contrari o indifferenti a diverse forme di primarie. Sembrano piuttosto poco interessati alla maggior parte delle riforme per le quali si esprimono con un «non so». L'anzianità e la scarsa partecipazione alla vita attiva rappresentano probabilmente il motivo del loro limitato interesse alla sussidiarietà e alle riforme.

Tabella 3.6 - La classe dei pensionati (21,22% del campione)

Etichette delle variabili	Modalità caratteristiche	% della modalità nella classe	% della modalità nel campione	Valore Test	Probabilità
professione	pensionato	95,98	22,53	35,63	0,000
età	65 e oltre	82,27	23,18	27,39	0,000
istruzione	elementare	28,24	10,28	11,04	0,000
settore occupazionale	pubblica amministr.	32,66	22,59	4,80	0,000
trasferimento sanità	non risponde	46,99	35,84	4,75	0,000
trasferimento ambiente	non risponde	46,99	35,84	4,75	0,000
trasferimento protezione civile	non risponde	46,99	35,84	4,75	0,000
trasferimento istruzione	non risponde	46,99	35,84	4,75	0,000
maggioranza per le riforme	non so	11,98	6,33	4,47	0,000
detrazione imposte	non so	12,15	6,35	4,40	0,000
federalismo efficacia e trasparenza	per nulla d'accordo	14,78	8,64	4,16	0,000
primarie per designazione leader partito	non so	12,76	7,09	4,15	0,000
percezione sussidiarietà	negativa	12,49	6,84	4,12	0,000
primarie per designazione candidati	non so	12,74	7,19	4,03	0,000
primarie per designazione leader coalizione	non so	10,47	5,88	3,79	0,000
nomina Senato federale	non so	8,15	4,20	3,77	0,000
buoni servizio	per nulla d'accordo	13,83	8,56	3,62	0,000
sussidiarietà orizzontale	per nulla d'accordo	19,95	13,81	3,52	0,000
favorevole norme antiribaltone	per nulla d'accordo	22,70	16,10	3,50	0,000
favorevole maggiori poteri alle Regioni	per nulla d'accordo	23,15	16,72	3,43	0,000
favorevole maggiori poteri alle Regioni	non so	5,06	2,25	3,36	0,000
federalismo e non omogeneità servizi	non so	11,63	7,14	3,23	0,001
attori grandi riforme	non so	4,85	2,14	3,23	0,001
primarie per designazione leader coalizione	per nulla d'accordo	12,51	7,86	3,20	0,001

Classe 5: gli studenti (8,87% del campione)

In prevalenza studenti (86% circa), gli appartenenti a questa classe hanno in prevalenza tra 18 e 24 anni (61%), con un ulteriore 37% collocato fra i 25 e i 34, e un titolo di scuola media superiore (68% circa). Sono collocati nel Sud e nelle Isole per quasi la metà. Pur conoscendo la sussidiarietà in una percentuale decisamente superiore alla media (32% circa) e avendone una percezione positiva (81% circa), si dichiarano poco favorevoli a molte proposte di riforma (norme antiribaltone, sbarramento, detrazione dalle imposte dei buoni servizio, Senato federale, scioglimento delle Camere da parte del premier). Sono abbastanza fa-

vorevoli a un ruolo maggiormente attivo delle Regioni e al principio di valutazione in linea con il loro favore verso la sussidiarietà verticale (55% abbastanza favorevoli). Sono, infine, convinti che il federalismo fiscale possa causare un aumento del divario fra zone ricche e zone depresse e che non sia utile a favorire maggiore efficacia e trasparenza nel prelievo fiscale. Per molti altri item del questionario, le loro risposte non differiscono significativamente dalla media del campione. Questi elementi evidenziano uno scarso attaccamento dei giovani alla politica nonostante sembrino alla ricerca di valori, come si evince dalla loro posizione per la sussidiarietà. L'educazione delle classi giovanili rappresenta la sfida da cui non si potrà prescindere per disegnare un futuro per il nostro Paese basato su una nuova cultura dell'amministrazione, sulla qualità dei servizi e delle prestazioni, sulla capacità di promuovere, sostenere e liberare le energie dei cittadini e delle imprese per un nuovo *welfare*.

Tabella 3.7 - La classe degli studenti (8,87% del campione)

Etichette delle variabili	Modalità caratteristiche	% della modalità nella classe	% della modalità nel campione	Valore Test	Probabilità
professione	studente	86,31	7,70	26,94	0,000
età	18-24 anni	61,24	7,46	18,60	0,000
istruzione	media superiore	68,57	43,76	6,09	0,000
età	25-34 anni	37,34	19,14	5,26	0,000
favorevole norme antiribaltone	poco d'accordo	31,59	18,03	4,05	0,000
area geografica	Sud-Isole	47,61	32,00	4,05	0,000
favorevole principio valutazione	abbastanza d'accordo	54,48	38,67	3,84	0,000
trasferimento sanità a Regioni	no	28,74	16,61	3,75	0,000
conoscenza principio di sussidiarietà	sì	31,86	19,42	3,57	0,000
detrazione imposte	poco d'accordo	28,98	17,42	3,45	0,000
federalismo efficacia e trasparenza	poco d'accordo	35,15	23,22	3,32	0,000
percezione sussidiarietà	positiva	80,86	69,51	3,13	0,001
sussidiarietà verticale	abbastanza d'accordo	54,66	42,75	2,97	0,001
scioglimento Camere da parte del premier	poco d'accordo	36,98	26,09	2,82	0,002
accordo Senato federale	poco d'accordo	32,81	23,20	2,74	0,003
favorevole maggiori poteri alle Regioni	abbastanza d'accordo	44,88	34,17	2,73	0,003
federalismo e sviluppo	aumento del divario	43,71	33,44	2,57	0,005
favorevole sbarramento	poco d'accordo	24,85	16,73	2,43	0,008
riorganizzazione amm. territoriali	poco d'accordo	36,20	27,05	2,34	0,010

Classe 6: le casalinghe (17,05% del campione)

Le casalinghe costituiscono la prevalenza (95% circa) di questa classe, formata in buona parte da soggetti di età compresa tra i 45 e i 64 anni (45%), prevalentemente donne (98%) e per il 67% con titolo di scuola elementare o media inferiore. Un 41% circa vive nel Sud e nelle Isole. Gli intervistati di questa classe non conoscono per nulla il principio della sussidiarietà (95% circa), né risultano attratti dalle sue forme e potenzialità (20% circa per nulla d'accordo con la sussidiarietà sia orizzontale che verticale).

Non sono in grado di esprimersi su principi di riforme legate al federalismo, sul Senato federale, sull'efficacia e la trasparenza del federalismo, sulla disomogeneità dei servizi generabile attraverso quest'ultimo, sulla riorganizzazione delle amministrazioni territoriali.

Sono contrari, peraltro, a diverse riforme come lo sbarramento, ma anche alla nomina di senatori a vita. Ritengono, infine, che il trasferimento di poteri alle Regioni abbia peggiorato la situazione (44,6%), che il premier debba essere eletto dai cittadini (83,5%) e che il Comune sia il livello migliore per lo sviluppo economico in misura superiore alla media.

Per molte riforme la risposta tipica è «non so»: dato, questo, che conferma la necessità di promuovere la sussidiarietà come catalizzatore di una maggiore partecipazione dei cittadini nella vita pubblica e nel progresso del nostro Paese.

Nel concludere questo paragrafo, vale la pena considerare l'incrocio tra le classi descritte in precedenza e la percezione della sussidiarietà. Il criterio dei valori test, come si è detto, mira agli scarti significativi tra le percentuali nelle classi e nel campione (l'ultima colonna della tabella 3.9). Se guardiamo agli scostamenti rispetto alla percentuale media, risulta evidente che taluni *cluster* (studenti, professionisti e dirigenti) presentano una percezione positiva della sussidiarietà superiore alla media, altri, come operai e pensionati, inferiore alla media e le casalinghe quasi uguale alla media.

Vale la pena di sottolineare che il dato, pur presentando delle oscillazioni comprese tra il 66,8% e il 90,8%, esprime in ogni caso una valutazione sulla sussidiarietà che può considerarsi alta.

Tabella 3.8 - La classe delle casalinghe (17,05% del campione)

Etichette delle variabili	Modalità caratteristiche	% della modalità nella classe	% della modalità nel campione	Valore Test	Probabilità
professione	casalinga/o	95,48	16,29	35,94	0,000
sesso	femmina	98,09	52,30	18,65	0,000
istruzione	media inferiore	47,74	27,24	7,90	0,000
conoscenza principio di sussidiarietà	no	94,90	80,58	7,25	0,000
federalismo e sviluppo	non so	19,72	9,90	5,46	0,000
istruzione	elementare	19,62	10,28	5,19	0,000
sussidiarietà verticale	per nulla d'accordo	19,49	11,55	4,11	0,000
accordo Senato federale	non so	11,90	5,90	4,03	0,000
federalismo efficacia e trasparenza	non so	13,67	7,35	3,88	0,000
favorevole principio valutazione	non so	22,45	14,35	3,85	0,000
trasferimento poteri a Regioni	peggiorato la situazione	44,58	34,47	3,77	0,000
forma premio maggioranza	non so	10,28	5,11	3,75	0,000
federalismo e non omogeneità servizi	non so	12,76	7,14	3,64	0,000
conseguenze sussidiarietà	non so	12,37	6,95	3,56	0,000
area geografica	Sud-Isole	41,37	32,00	3,53	0,000
sussidiarietà orizzontale	per nulla d'accordo	20,94	13,81	3,47	0,000
sussidiarietà verticale	non so	9,38	5,02	3,35	0,000
favorevole sbarramento	per nulla d'accordo	18,65	12,35	3,23	0,001
riorganizzazione amm. territoriali	non so	12,13	7,16	3,13	0,001
elezione del premier	eletto direttamente	83,50	76,63	2,96	0,002
età	55-64 anni	20,86	14,78	2,91	0,002
sussidiarietà orizzontale	non so	6,44	3,32	2,91	0,002
età	45-54 anni	22,90	16,52	2,86	0,002
federalismo e non omogeneità servizi	poco d'accordo	27,06	20,64	2,76	0,003
favorevole sbarramento	poco d'accordo	22,69	16,73	2,73	0,003
favorevole senatori a vita	per nulla d'accordo	50,63	43,09	2,67	0,004
governo per sviluppo	Comune	13,45	9,44	2,36	0,009

Tabella 3.9 - Percezione della sussidiarietà nei *cluster*

		cluster						
		Impiegati	Professionisti Dirigenti	Operai	Pensionati	Studenti	Casalinghe	Totale
Percezione	positiva	83,1%	83,9%	66,8%	67,4%	90,8%	79,9%	77,0%
	indifferente	13,5%	10,3%	22,4%	18,5%	7,7%	11,0%	14,8%
	negativa	3,4%	5,8%	10,8%	14,1%	1,4%	9,2%	8,2%
Totale		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

3.5 Civic auditing e strumenti di supporto alle riforme

La presente indagine costituisce un valido esempio di quell'approccio che oggi va sotto il nome di *civic auditing*, e che si va sempre più diffondendo nei Paesi europei quale fondamentale strumento per la partecipazione dei cittadini alla vita delle moderne democrazie. I fattori strutturali derivati dall'analisi delle corrispondenze multiple e dalla *cluster analysis* rappresentano una vera e propria bussola delle riforme che si può riassumere principalmente nelle direttrici dell'istruzione e della sussidiarietà da un lato, e dell'età-occupazione dall'altro. Si tratta, cioè, dei fattori che condizionano maggiormente le scelte degli intervistati rispetto alle modalità di riforma preferite e al loro livello di gradimento. Il legislatore, ripercorrendo le mappe presentate nelle pagine precedenti, potrà estrarre utili suggerimenti nel disegno di riforme coerenti con le scelte degli italiani che vedono nel principio di sussidiarietà la vera bussola per orientare un processo di rinnovamento del Paese. In questa prospettiva, si potrà pervenire a una riforma non calata dall'alto, ma basata su un approccio partecipato della società civile, che abbia al centro gli interessi dei cittadini e che porti a un ridisegno dal basso dell'assetto istituzionale e della macchina statale. Tutto questo con l'obiettivo non di indebolire il ruolo dello Stato, ma di renderlo più leggero, decentrato ed efficiente, in modo che i bisogni dei cittadini siano soddisfatti dai livelli di governo a loro più vicini e lo Stato centrale possa occuparsi

degli interessi più generali della nazione e della collettività, anche verso l'esterno, nonché del sistema delle regole e delle garanzie a tutela della libertà e uguaglianza di tutti i cittadini; uno Stato, infine, che possa gestire meno direttamente i servizi pubblici aprendo alla partecipazione di soggetti privati (for profit e no profit) anche in rete con soggetti pubblici e puntando sulla soddisfazione dei cittadini basata sulle prospettive della qualità e del miglioramento continuo.

PARTE III

LA PAROLA ALLA POLITICA

1. **Una nazione che sa quello che vuole**
   di Gianni Alemanno
2. **Un assetto istituzionale radicato nelle scelte dei cittadini**
   di Giuliano Amato
3. **Condivisione e sussidiarietà alla base delle riforme istituzionali**
   di Franco Bassanini
4. **Desiderio di partecipazione e risposte politiche**
   di Vannino Chiti
5. **Sussidiarietà e federalismo: una possibilità di risposta più efficiente alle esigenze dei cittadini**
   di Roberto Formigoni
6. **Sussidiarietà: principio non sufficientemente conosciuto (e applicato)**
   di Enrico Letta
7. **Dal basso verso l'alto, dalla società verso lo Stato per conservare la democrazia**
   di Giulio Tremonti

1. Una nazione che sa quello che vuole

di Gianni Alemanno

1.1 Il principio di sussidiarietà ancora poco conosciuto

L'analisi dei dati emersi dall'ampio ed elaborato sondaggio che sta alla base del *Rapporto sulla sussidiarietà 2007* - progettato per indagare gli orientamenti degli italiani in materia di riforme costituzionali, di strumenti normativi per un'effettiva governabilità e di legge elettorale, in chiave di maggiore applicazione del principio di sussidiarietà e di maggiore partecipazione diretta dei cittadini - fornisce molti spunti e anche alcune indicazioni, in parte sorprendenti per sobrietà ed equilibrio (in controtendenza rispetto al gran parlare che si fa di un'antipolitica tutta sarcasmo e invettive).

Anzitutto mi pare rilevante il fatto che - fatte salve le normali fluttuazioni - non si registri nessuno scostamento davvero significativo nell'ambito del campione, né in ragione del sesso, né dell'ambito occupazionale, né della macroregione d'appartenenza.

Infatti, anche in presenza di scarti vistosi (come fra Nord e Sud-Isole in materia di trasformazione del Senato in Senato federale), la maggioranza assoluta del campione resta schierata sempre con la stessa opzione, a prescindere dalla macroregione o dal settore occupazionale o dal sesso.

Fa eccezione solo il livello d'istruzione, come evidenzia il fatto che su alcune domande di sapore innovativo in materia istituzionale (introduzione nella Costituzione della «clausola antiribaltone» o introduzione di una soglia di sbarramento per i partiti minori) chi è senza titolo di studio si discosti da tutte le altre fasce, assumendo in maggioranza atteggiamenti conservatori in contraddizione con l'orientamento del resto del campione.

In via preliminare mi sembra altrettanto rilevante e degno di attenta riflessione - visto che non si tratta di un dato entusiasmante alla luce del

grande sforzo fatto nell'ultimo anno da molte parti (a cominciare dall'Intergruppo parlamentare per la sussidiarietà) per diffondere la conoscenza e la consapevolezza del valore della sussidiarietà stessa - anche il fatto che il principio di sussidiarietà risulti ancora ignoto o quantomeno nebuloso all'80% del campione.

Anche l'alta percentuale di giudizi positivi rispetto al principio stesso (quasi il 70%) mi sembra più dovuta alla sua largamente diffusa sovrapposizione al concetto di solidarietà (quasi il 60% del campione) più che non a una chiara comprensione del suo significato e delle sue implicazioni.

Il fatto che solo il 10% del campione annetta al concetto di sussidiarietà quello di libertà (e quindi anche di libertà di organizzazione e di libertà di scelta) mi sembra un dato assai poco confortante.

Questa lettura della sussidiarietà prevalentemente come mutuo soccorso ha certo un peso nello spiegare le risposte alle altre tre domande preliminari, specie quella - cauta - sulla gestione di servizi da parte di soggetti no profit (con una maggioranza di favorevoli che sfiora appena il 60%, all'interno del quale i 2/3 si schierano per un prudente «abbastanza favorevole»).

Meriterebbe, inoltre, un'analisi più approfondita la risposta relativa alle conseguenze del principio di sussidiarietà che vede quasi l'80% di risposte positive, ma in assoluta maggioranza per ragioni di «maggiore efficienza» e solo per una minoranza per «maggiore protagonismo dei cittadini» e «virtuosa concorrenza nei servizi pubblici», che pure sono motivazioni più pertinenti, rispetto all'effettiva essenza del principio di sussidiarietà. Egualmente meriterebbero un approfondimento le ragioni di un entusiasmo, assai più tiepido di quanto non ci si sarebbe potuto aspettare, nei confronti del decentramento, con un solido 40% di scontenti e un altro 40% di «abbastanza favorevoli».

Più o meno lo stesso ragionamento vale per il giudizio altamente positivo (siamo quasi al 70% del campione) nei confronti delle politiche sociali basate sul principio di sussidiarietà e sulla libertà di scelta del cittadino, messe in campo da alcune Regioni, anche se non è un caso che fra gli entusiasti prevalga marcatamente il campione della macroregione «Nord», considerando il primato della Regione Lombardia in questo campo.

1.2 Le riforme costituzionali e il sistema elettorale che gli italiani vorrebbero

Quando però si comincia a parlare di regole della politica, gli italiani dimostrano di avere in testa idee chiare e determinate, anche se tutt'altro che "incendiarie".

Così possiamo constatare che otto italiani su dieci sono contrari a riforme costituzionali di stretta maggioranza (un errore in cui anche la Casa delle Libertà è incorsa durante la scorsa legislatura), anche se poi si frammentano quando devono indicare una maggioranza appropriata per le riforme costituzionali (maggioranza assoluta del Parlamento o maggioranza dei due terzi: un quesito probabilmente troppo tecnico per larga parte del campione).

In compenso gli intervistati dimostrano di essere solidamente schierati contro la politica delle «riforme a piccoli passi» - dato che oltre il 60% del campione invoca ampie e incisive riforme - e del tutto contrari a dare, in materia, una delega in bianco al Parlamento - quasi l'85% del campione ritiene che le grandi riforme costituzionali debbano essere decise dal Parlamento con la partecipazione della società civile.

Questo evidenzia come la consapevolezza dell'indilazionabilità delle riforme sia assai diffusa nella nazione e si accompagni a una forte richiesta di partecipazione e di regole condivise: un'attitudine insieme responsabile e carica di aspettative che meriterebbe una ben diversa risposta rispetto all'immobilismo impotente della politica cui oggi assistiamo quotidianamente.

Anche quando si scende sul terreno più specifico delle singole riforme, quella che emerge dal *Rapporto* è un'Italia dinamica, propensa alle innovazioni, ma insieme misurata e niente affatto interessata alle "fughe in avanti", quanto piuttosto a un'accentuata partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica.

Così l'idea di trasformare l'attuale Senato in un Senato federale piace (moderatamente) a una maggioranza che non va oltre il 57%, ma alla domanda su chi dovrebbe designare i senatori nell'ipotesi che la trasformazione avvenisse, il 95,5% del campione risponde che dovrebbero essere eletti direttamente dal popolo.

Molto interessante è anche il gruppo di domande che affronta la questione dell'attuale debolezza dell'esecutivo e - in particolare - del presidente del Consiglio. Infatti, quasi l'80% del campione è favorevole

a un'elezione diretta del capo dell'esecutivo da parte dei cittadini, ma - dimostrando una cautela in evidente e forte contraddizione con le derive leaderistiche e populistiche che si vogliono a forza attribuire al popolo italiano - una sia pur limitata maggioranza del campione (53,8%) si dichiara contraria a trasferire allo stesso presidente del Consiglio il potere di sciogliere le Camere.

Anche su altre questioni in gran parte alla ribalta dell'attualità, gli italiani sembrano sapersi orientare con saggezza e misura: sono per il 60% favorevoli a introdurre nella Costituzione le norme antiribaltone, per quasi il 70% favorevoli all'introduzione di una clausola di sbarramento per l'accesso in Parlamento dei partiti minori, per quasi il 60% favorevoli al mantenimento del premio di maggioranza per la coalizione che ottiene più voti (una garanzia di efficacia dell'attività parlamentare che - francamente - mi aspettavo mietesse consensi ancora più consistenti) e - venendo a una materia di grande attualità - quasi per il 70% contrari alla nomina di senatori a vita da parte del presidente della Repubblica.

In materia di sistemi elettorali invece - in ciò rispecchiando la babele che caratterizza il dibattito politico e quello giornalistico - gli italiani appaiono divisi e nessuna opzione gode del gradimento del 50%+1 del campione, anche se i sostenitori del maggioritario prevalgono su quelli del proporzionale e la preferenza va a un sistema di tipo francese o assimilabile a quello in uso per l'elezione dei sindaci.

La grande richiesta di maggiore partecipazione da parte dei cittadini (e il diffuso fastidio per la designazione dei candidati alle elezioni da parte dei vertici dei partiti) trova piena espressione nei quesiti dedicati ai temi delle preferenze e delle primarie.

Un impressionante 88% del campione è favorevole a reintrodurre le preferenze sulle schede elettorali e di questo il 46,7% chiede addirittura il ritorno alla preferenza multipla.

Inoltre, più del 70% del campione è favorevole al ricorso alle elezioni primarie per la designazione del leader della coalizione, quasi il 66% le chiede per la designazione dei leader di partito e il 63% le pretende per la designazione dei candidati alle elezioni.

Infine, il 95% del campione ritiene che le consultazioni primarie vadano estese «a tutti coloro che vogliono», senza vincoli di iscrizione a partiti.

1.3 Una spinta verso il federalismo

Gli italiani dimostrano anche di avere le idee particolarmente chiare in una materia delicata come quella del federalismo.

Bocciano, infatti, senza riserve il regionalismo nella sua versione attuale, a metà del guado (il 70% del campione pensa che il passaggio di poteri dallo Stato alle Regioni non abbia cambiato nulla o abbia addirittura peggiorato la situazione) individuando evidentemente nelle Regioni, così come sono oggi, più una moltiplicazione di centri di spesa e di nicchie di privilegio che non gli strumenti di un'autentica sussidiarietà verticale.

La percezione è confermata dal fatto che alla domanda «quale livello di governo è più funzionale ed efficace nel garantire la solidarietà» il 37,7% del campione indichi il Comune, ma seguito da un 28,4% che ritiene sia lo Stato, relegando la fiducia nella Regione a percentuali marginali.

È quindi non per caso che quasi il 50% del campione ritiene che sia lo Stato il livello più funzionale ed efficace in materia di sviluppo economico, più del doppio di quanti pensano che questo ruolo vada riconosciuto invece alle Regioni, nonostante la grande massa di fondi comunitari che a vario titolo le Regioni italiane amministrano, per non tenere conto di quelli propri.

Tutto ciò si traduce in un'indicazione inequivocabile al legislatore: quasi il 65% del campione, infatti, ritiene che alle Regioni a statuto ordinario vadano attribuiti poteri legislativi più ampi di quelli attuali, specie in materia di sanità, istruzione, protezione civile e protezione ambientale e un'eguale percentuale del campione è favorevole a introdurre la detraibilità dalle proprie imposte regionali o locali dell'importo di buoni di servizio che permettano al cittadini di scegliere liberamente fra una pluralità di soggetti prestatori di servizi, nel più pieno spirito del principio di sussidiarietà.

Quello che invece dimostra di non essere ancora sufficientemente superato fra gli italiani è - purtroppo - lo "spirito di campanile", considerato che i favorevoli a una riorganizzazione di Comuni e Province (con accorpamenti) si fermano a un deludente 48,7%, tallonati da un 44% di contrari.

Nessun dubbio invece sull'orientamento di una solida maggioranza a favore del federalismo fiscale (il 60% si aspetta più efficienza e tra-

sparenza nel prelievo fiscale, ma anche una maggiore promozione dello sviluppo nelle aree più depresse) pur nella consapevolezza (dichiarata dal 60% del campione) che ciò potrebbe portare a servizi sociali non uniformi sul territorio nazionale.

Nel complesso, dunque, ne esce il ritratto di un Paese consapevole e contemporaneamente irritato per gli evidenti ritardi in materia di modernizzazione della macchina pubblica, ma anche con i piedi ben saldi per terra, capace di soppesare i pro e i contro e per niente propenso a "voli pindarici" o avventure nella scia di "capi carismatici", animato al contrario da una fortissima e responsabile volontà di partecipazione. Un Paese che aspetta risposte forti, anche in materia di rappresentanza delle categorie, dei gruppi sociali, degli interessi legittimi.

2. Un assetto istituzionale radicato nelle scelte dei cittadini

di Giuliano Amato

2.1 L'apporto positivo della sussidiarietà

Come ogni sondaggio, anche quello che è al centro del *Rapporto* deve essere interpretato. Le persone intervistate rispondono inevitabilmente sulla base delle informazioni che posseggono, reagiscono in modi diversi a seconda della domanda che ricevono e non sempre, perciò, le loro risposte vanno prese alla lettera. Tuttavia, anche quando si avverte che un'interpretazione è necessaria, è importante saper cogliere il significato, che c'è, nella scelta di una risposta invece di un'altra. C'è sempre un bisogno che si esprime, un'esigenza che viene avanzata, una visione che cerca di farsi strada attraverso quella risposta. Vedremo quanto questo *caveat* è importante nel valutare le risposte che qui sono state date in una materia gravida di premesse e implicazioni tecniche come quella della riforma istituzionale.

Ma iniziamo dal tema generale della sussidiarietà, dai valori che evoca e dagli ambiti ai quali la si vede più immediatamente applicabile. A questo riguardo, ho trovato straordinariamente pertinenti le risposte che con alto consenso (relativamente uniforme nelle quattro macroregioni) prima connettono la sussidiarietà soprattutto al valore «solidarietà» e poi la vedono esprimersi in primo luogo in termini di efficienza nella gestione dei servizi affidata ai soggetti no profit. Solidarietà ed efficienza possono apparire ad alcuni più antitetici che complementari, eppure non è così davanti alle diverse ragioni che, nella gestione di un servizio, riescono a prevalere su quelle degli utenti, o quanto meno a ignorarne aspetti che poi si rivelano decisivi ai fini della stessa efficienza. Mi riferisco alla mia esperienza con gli immigrati e con i guai che molti di loro stanno passando per avere o per rinnovare i loro permessi di soggiorno. I rinnovi li abbiamo affidati alle Poste, che ricevono le domande con i relativi documenti e poi le immettono, per la trattazio-

ne, in un sistema informatizzato. Ebbene, circa 280.000 domande (al momento in cui scrivo) sono parcheggiate a parte, perché il sistema le ha trovate anomale, cioè viziate da un qualche errore e questo significa recuperarle e, per rimuovere l'errore, cercare uno a uno gli interessati, farli tornare e ricominciare daccapo. Stiamo rimediando, ma passano le settimane, occorre impiegare altre risorse, ne esce insomma una colossale inefficienza. Ebbene, avere più persone impegnate nel no profit che parlino con chi sta presentando le domande, rimuovano i loro dubbi e correggano i loro errori, sarebbe solidale nei loro confronti e molto più robustamente efficiente: è quanto intendiamo fare per il futuro.

2.2 Le risposte sul sistema elettorale e la forma di governo

Passando alla riforma istituzionale si nota una rilevante uniformità nelle quattro macroregioni e il filo rosso che connette le risposte, pur nella diversità dei sottotemi, è il bisogno di una maggiore partecipazione, è l'esigenza che le istituzioni politiche dipendano il più possibile dal voto dei cittadini. Una consistente maggioranza si esprime per l'elezione diretta del Primo ministro e perché i candidati alla *leadership* delle coalizioni, alla guida dei partiti, alle elezioni al Parlamento siano tutti scelti sulla base di primarie. C'è altresì una netta preferenza per leggi elettorali maggioritarie, che diano ai cittadini anche la scelta della formula di governo, e c'è un simmetrico favore per norme antiribaltone. C'è, prevedibilmente, una scelta netta per il voto di preferenza davanti all'alternativa delle liste bloccate ed è presumibilmente lo stesso filo rosso che va letto nella risposta sui senatori a vita di nomina presidenziale: quasi il 70% si dichiara contrario.

Mettendo insieme queste e altre risposte, ne uscirebbe una forma di governo che non è detto sarebbe condivisa dagli stessi rispondenti, ove ne potessero discutere implicazioni e aspetti su cui non hanno avuto modo di riflettere. Molto saggiamente, essi si esprimono a maggioranza contro l'attribuzione al Primo ministro (che pure a maggioranza si vorrebbe eletto direttamente) del potere di scioglimento. Considero questa scelta saggia perché significa la preferenza per un Primo ministro forte, ma non troppo, non fino al punto di "ricattare" politicamente il Parlamento per coartare consensi che altrimenti non avrebbe. Ma se il Primo ministro fosse elettivo, difficilmente gli si potrebbe negare un potere

del genere, che di sicuro il Capo dello Stato, molto indebolito nei suoi confronti, non avrebbe più l'autorità di esercitare in proprio. Si pone, dunque, un problema di equilibri costituzionali complessivi, che l'ipotesi dell'elezione diretta manda in cortocircuito. Anche l'ostilità verso i senatori a vita di nomina presidenziale potrebbe essere mitigata, se si ricordassero, a chi è ostile, i meriti per i quali la Costituzione li prevede e il conseguente apporto, in chiave di riconoscimento dell'alto valore della sussidiarietà, che essi potrebbero arrecare al Senato.

Certo è che il messaggio è molto chiaro, come chiara è la visione di un assetto istituzionale che si vuole fortemente radicato nelle scelte dei cittadini, funzionante sulla base di scelte politiche nette e tuttavia dotato di poteri non esorbitanti. È una visione che non ha nulla di radicalizzato e che nulla concede all'arrischiata faciloneria dell'uomo forte e, anche se le sue traduzioni tecniche possono essere diverse, varrà la pena davvero che si cerchi di esserle fedeli nei passi innovativi che si stanno per fare, a partire dai primi, che riguarderanno la legge elettorale e quindi la scelta degli eletti. Li si chiama «rappresentanti del popolo», si chiede che lo siano veramente e che non riflettano invece le sole scelte delle segreterie dei partiti.

2.3 Ruolo delle Regioni e federalismo fiscale

L'ultima parte del sondaggio riguarda il secondo e non meno fondamentale capitolo della riforma istituzionale, quello relativo alle autonomie regionali e locali. È su questo argomento che prevedibilmente si colgono le maggiori differenze fra Nord e Sud, ma è allo stesso tempo qui che vi sono invece uniformità di giudizio e di aspettative che possono risultare sorprendenti.

Le differenze riguardano prevalentemente il giudizio sul passato e sui diversi livelli di governo. Così, davanti alla domanda se le Regioni abbiano migliorato, lasciato invariata o peggiorato la situazione precedente, il Nord si divide più o meno in tre parti eguali (un terzo dice che la situazione è migliorata, un terzo che è invariata, un terzo che è peggiorata), mentre al Sud, e soprattutto nelle Isole, sono molti di più quelli che dicono che la situazione è peggiorata (nelle Isole il 43,1% contro il 14,5%). Quando, poi, viene chiesto qual è l'ente di governo più efficace nel garantire solidarietà, mentre sono molti ovunque a indicare il

Comune (che sta fra il 35% e il 40% in tutta Italia), la fiducia a questo fine nello Stato è molto più alta al Sud (nelle Isole è al 37,2%) che non al Nord (nel Nord-Ovest è al 20,1%).

Non si pensi, d'altronde, che queste differenze riflettano un'aprioristica e generalizzata diversità, capace di scavare un fossato fra un Nord localista e un Sud statalista. Il rischio c'è, non c'è dubbio, e che questo sia più o meno elevato dipende largamente dalla responsabilità delle forze politiche nel gestire e nel far valere le differenze esistenti. Va sottolineato, però, il discernimento con il quale gli interrogati hanno risposto: scarsa al Nord e molto più alta al Sud si rivela la fiducia nello Stato a fini di solidarietà (e non dimentichiamo che, agli stessi fini, è ovunque alta la fiducia nel Comune). Ma davanti ad analoga domanda a fini di sviluppo, la massima fiducia viene data allo Stato, molto poca a Comuni e Province, relativamente poca alle Regioni e questo con percentuali molto vicine in tutto il Paese. Gli intervistati, dunque, non sono cittadini ideologizzati o comunque orientati da pregiudizi; essi, sia pure in termini generali, conoscono il potenziale e le attitudini dei livelli di governo ed è prevalentemente (se non proprio esclusivamente) in base a questi parametri che esprimono le loro preferenze. In anni nei quali è emersa tutta l'importanza dei contesti locali nel favorire o ostacolare lo sviluppo, colpisce che, certo senza negare tale importanza, si continui a pensare che sia lo Stato ad avere in mano le carte più importanti.

Varrebbe, invece, la pena discutere con gli intervistati gli orientamenti che manifestano, non sempre in coerenza con quelli più generali testè riferiti, in tema di funzioni da attribuire alle Regioni. Innanzitutto c'è un 70% favorevole, con relativa uniformità in tutta Italia, a dar loro poteri maggiori, inoltre, mentre la percentuale scende, pur restando maggioritaria per l'istruzione, è molto alta non solo per la sanità, ma anche per la protezione civile e per l'ambiente. A questo punto meriterebbe capire se tanto favore per le Regioni sia frutto di un'effettiva convinzione che esse possano fare davvero meglio dello Stato o se l'impressione sia legata all'insoddisfazione dell'esercizio da parte dello Stato di compiti suoi. Certo è che 20 protezioni civili regionali avrebbero un potenziale di intervento assai più ridotto, mentre l'ambiente, oggi, è materia addirittura sovranazionale.

Non stupisce che l'accorpamento di Comuni e/o Province desti reazioni molto frastagliate in un Paese comunque e ovunque affezionato alle sue identità locali (proprio per questo, nella cosiddetta Carta delle

autonomie, abbiamo proposto non l'accorpamento, ma l'esercizio obbligatoriamente collettivo delle funzioni locali che richiedano un bacino demografico o territoriale non infimo). Mentre può stupire qualcuno e dovrebbe in ogni caso rallegrare tutti che il federalismo fiscale sia visto come fonte non di accentuati divari fra ricchi e poveri, ma di maggior efficienza da una maggioranza che è tale in tutto il Paese (anche se più ristretta al Sud). Tuttavia una tale prospettiva rientra, oltre che negli scontati auspici del Nord, nella migliore tradizione meridionalistica, a partire da Gaetano Salvemini che vi scorgeva le necessarie premesse per la formazione di una classe dirigente responsabile. Per chi crede alla sussidiarietà, questo è davvero un buon viatico.

3. Condivisione e sussidiarietà alla base delle riforme istituzionali

di Franco Bassanini

3.1 Le riforme costituzionali devono essere condivise

Dell'attendibilità dei sondaggi, come termometro delle reali opinioni (e delle speranze) dei cittadini si discute da tempo. Ma il sondaggio svolto dalla Fondazione per la Sussidiarietà può essere confrontato con un dato reale: l'esito del referendum costituzionale del 25-26 giugno 2007. E può nel contempo contribuire a interpretare l'esito del referendum. Credo quindi che valga la pena di leggere il primo alla luce del secondo; e viceversa.

Un primo dato - talmente evidente da sembrare scontato - concerne il metodo delle riforme costituzionali. La grandissima maggioranza degli italiani che hanno risposto al sondaggio della Fondazione per la Sussidiarietà (il 74% contro il 7%) giudica negativamente le riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza.

È presumibile che sia stata, questa, una delle ragioni che hanno convinto una larga maggioranza[1] degli italiani, nel referendum del giugno 2006, a bocciare la riforma costituzionale che, pochi mesi prima, era stata approvata dal Parlamento con il solo voto dell'allora maggioranza di centrodestra.

È vero che, nel 2001, analoga sorte non toccò alla riforma del titolo V, approvata di stretta misura dalla maggioranza di centrosinistra, e poi confermata con referendum. Ma quella riforma era il frutto di un'originaria intesa *bipartisan* (sul progetto approvato a larga maggioranza dalla Commissione bicamerale) e fu sostenuta fino alla fine da un con-

[1] Val la pena sottolineare - a ulteriore conferma di quanto si rileva nel testo - che il voto referendario, pur succedutosi a poche settimane dalle elezioni politiche dell'aprile 2006, non ha coinciso con il voto politico: i voti contrari al progetto di riforma hanno infatti superato di un buon 12% la percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni dai partiti che avevano avversato il progetto di riforma.

senso ampio nel sistema istituzionale *at large* (Presidenti e sindaci di ogni parte politica, da Formigoni a Bassolino, da Albertini a Veltroni). Ciò consentì a quella riforma di superare il vaglio referendario. E tuttavia non valse a rendere facile e spedito il cammino della sua attuazione, affidato a un Governo e a una maggioranza che non l'avevano votata. E così quella riforma ha creato, soprattutto, incertezze e conflitti applicativi, aggravati dal perdurante ritardo delle necessarie misure di attuazione[2]. E ha dimostrato, anche per questa via, le buone ragioni di chi pensa che le riforme costituzionali si fanno solo quando sono largamente condivise. È così più probabile che siano poi convintamene attuate.

3.2 La condivisione delle riforme e la modifica dell'articolo 138

Il metodo è, infatti, in questo caso sostanza. Perché concerne il valore della Costituzione e la certezza dei diritti e delle libertà dei cittadini (delle persone e delle comunità intermedie). Nelle moderne democrazie, le Costituzioni riconoscono ed enunciano i principi e i valori condivisi da tutta la comunità nazionale. Rappresentano l'elemento fondamentale di identità e di unità di una nazione, sottostante la diversità delle culture e delle opinioni politiche. Riconoscono e sanciscono, nel loro contenuto essenziale, i fondamentali diritti che spettano a ogni persona umana, e a ogni comunità, e gli inderogabili doveri di solidarietà, che da ciascuno devono essere osservati. Definiscono le regole generali della competizione democratica. Le Costituzioni sono di tutti, devono garantire tutti, non possono essere cambiate per volontà di una parte[3]. La supremazia e la stabilità delle Costituzioni servono a dare a tutti, anche alle minoranze, anche agli sconfitti nella competizione elettorale, la certezza che i diritti, le libertà e le regole democratiche fondamentali non sono alla mercé dei vincitori, non dipendono dalle alterne vicende della politica.

Si tratta - come si sa - di una delle fondamentali conquiste del costituzionalismo liberaldemocratico moderno. Per questo, nelle grandi

[2] Per maggiori approfondimenti sul punto rinvio a F. Bassanini, *La "manutenzione straordinaria" del "nuovo" titolo V,* in «Astrid Rassegna»*,* 7, (2007).

[3] Cfr. V. Onida, *Il "mito" delle riforme costituzionali,* «Il Mulino»*,* 1, (2004); F. Bassanini, *La struttura dei sistemi democratici e l'acquis del costituzionalismo moderno,* in AA. VV., *Costituzione. Una riforma sbagliata,* a cura di Astrid, Firenze 2004.

democrazie, si ritiene che le modifiche costituzionali debbano essere concordate fra maggioranza e opposizione. La conseguente rigidità delle Costituzioni democratiche è lo strumento che ne garantisce la supremazia e la stabilità: per lo più essa si traduce in limiti e in procedimenti aggravati per le revisioni costituzionali, che rendano impossibile alle maggioranze che si susseguono nel tempo modificare la Costituzione secondo i propri convincimenti o interessi di parte. Dove questi limiti e questi procedimenti aggravati non sono espressamente previsti è perché essi sono già saldamente radicati nella cultura politica del Paese (e dei partiti dominanti).

La Costituente italiana si collocò a metà strada. Con l'articolo 138 della Costituzione scelse per le riforme costituzionali un procedimento aggravato, ma in misura modesta. Esso fu pensato e scritto con riferimento a un Parlamento eletto con un sistema proporzionale (o.d.g. Giolitti), nel contesto di un sistema politico multipolare, e sulla base della condivisa convinzione che la Costituzione, concordata e approvata da tutti, potesse essere emendata solo con l'intesa di tutti.

Nessuna di quelle condizioni sussiste ancora oggi: e l'articolo 138 non garantisce più, di fatto, dal rischio di riforme costituzionali (anche radicali) approvate a colpi di maggioranza. Ma può un Paese vivere e crescere se le regole fondamentali della convivenza comune sono di fatto precarie, e cambiano a ogni cambio di maggioranza? L'erosione della stabilità costituzionale, registrata in Italia negli ultimi anni, ha rappresentato uno degli elementi del clima di insicurezza e di smarrimento che ha attanagliato il Paese, uno dei fattori della sua crisi. Mentre la stabilità della Costituzione e la condivisione dei principi costituzionali avevano rappresentato in Italia, per decenni, un fondamentale fattore di identità nazionale, di regolazione pacifica dei conflitti, della stessa ricostruzione del Paese nel dopoguerra.

Bene ha fatto dunque l'indagine della Fondazione per la Sussidiarietà a porre con chiarezza il problema: dopo i pessimi precedenti del 2001 e del 2006, non bastano infatti generici impegni a evitare riforme "di parte". Occorre coerentemente rivedere l'articolo 138. Purtroppo, la domanda è formulata in modo non del tutto perspicuo, e ciò rende un po' incerta l'interpretazione delle relative risposte. Leggendole alla luce della diffusa condanna delle riforme "di parte", mi pare tuttavia che la maggioranza degli intervistati (60%) ritenga, coerentemente, che le riforme costituzionali dovrebbero richiedere sempre l'approvazione

di una maggioranza larga (due terzi dei parlamentari), molti tra essi aggiungendovi inoltre l'eventuale conferma referendaria. Bene: la stessa proposta è enunciata nella prima pagina del programma elettorale dell'Unione, come una priorità assoluta. Ma, vinte bene o male le elezioni, l'attuale maggioranza parlamentare sembra dimenticarsene del tutto…

Interessante è anche la larga maggioranza che si esprime a favore di un'elaborazione delle riforme istituzionali largamente partecipata dalla società civile e dal sistema delle autonomie territoriali. Un riferimento, forse, a quell'ipotesi di Convenzione aperta e pluralistica che, nel corso del 2005, era stata proposta (da Amato, da Violante e dal sottoscritto) per sottrarre il confronto sulle riforme necessarie e possibili dal "muro contro muro" e dal "dialogo tra sordi" tra maggioranza e opposizione, che caratterizzano (negativamente) la versione italiana della competizione politica in una democrazia maggioritaria[4].

3.3 L'importanza del principio di sussidiarietà

Una variegata serie di quesiti fa emergere un largo consenso per una riorganizzazione generale del nostro sistema istituzionale fondata su una più convinta e sistematica applicazione del principio di sussidiarietà, nelle sue due dimensioni, orizzontale e verticale. È un dato importante. Innanzitutto perchè smentisce un luogo comune in senso contrario, condiviso da una buona parte del nostro ceto politico.

Mi spiego. Il principio di sussidiarietà (in realtà già incardinato negli articoli 2 e 5 della Carta del 1948)[5] è stato espressamente sancito come criterio fondamentale per la riorganizzazione del nostro sistema istituzionale da due riforme degli anni Novanta: la riforma dell'amministrazione del 1997 (c.d. riforma Bassanini) e la riforma del titolo V del 2001. Si tratta di due riforme ispirate - anche se non senza contraddizioni e incertezze - al modello della democrazia personalista e pluralista, espressione di una concezione più ricca e più articolata dell'organizzazione sociale di quella propria della vecchia cultura liberalstatalistica,

[4] Cfr. F. Bassanini, *Le riforme istituzionali nella XV legislatura,* in «Astrid Rassegna», 15, (2005).

[5] Mi sia consentito rinviare, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione,* in «Astrid Rassegna», 12, (2007).

dominante per gran parte del Novecento. Ma queste due riforme sono rimaste in buona parte inattuate, ed è diffusa l'idea che esse abbiano rappresentato il prodotto di un'estemporanea forzatura di riformatori avventurosi, approfittando delle emozioni collettive generate dalle vicende di Tangentopoli e dalla crisi della Prima repubblica.

L'indagine prova il contrario. Il consenso diffuso e massiccio per il principio di sussidiarietà e per le sue implicazioni/applicazioni è sempre superiore al 60%. Comprende tanto la sussidiarietà verticale quanto quella orizzontale. E rivela una matura consapevolezza delle sue conseguenze. Si traduce così in un marcato favore per il rafforzamento delle competenze legislative delle Regioni e per politiche regionali basate sulla sussidiarietà orizzontale. Riconosce nel Comune il livello di governo più idoneo e "vocato" alla gestione dei servizi sociali, mentre esprime cautela sul ruolo delle autonomie in materia di promozione dello sviluppo economico. Non ignora che il federalismo fiscale può comportare una competizione tra territori in contrasto con un'assoluta uniformità dei livelli delle prestazioni sociali, ma rivela la convinzione che esso non aggraverebbe gli squilibri Nord-Sud, anzi incentiverebbe lo sviluppo delle aree depresse e garantirebbe una maggiore efficienza e trasparenza del prelievo.

3.4 Sistema elettorale e forma di governo

Interessanti, ma di più difficile interpretazione, mi sembrano i risultati del sondaggio in tema di riforma della forma di governo. Ne emerge a prima vista un netto favore per tutte le forme di elezione diretta (del premier, del Senato federale), che farebbe supporre un orientamento favorevole ai modelli della democrazia di mandato e del premierato forte. A ben vedere, sembra tuttavia trattarsi piuttosto dell'espressione del ben noto *favor* per i meccanismi di diretta partecipazione dei cittadini alla designazione di governanti e amministratori, che non sempre è sintomo di un'effettiva preferenza per sistemi istituzionali fortemente personalizzati. Il risultato del referendum del giugno 2006, che ha respinto una riforma ispirata al modello dell'elezione diretta del premier, offre al riguardo una controprova significativa.

In contrasto con il modello della democrazia di investitura e del premierato forte, una maggioranza degli intervistati si pronuncia così

contro il trasferimento al premier del potere di scioglimento anticipato delle Camere e difende il potere dei parlamentari di emendare i provvedimenti del Governo.

Altrettanto interessanti, anche se apparentemente contradditori, i dati che emergono sulle preferenze in tema di sistemi elettorali. Dal quesito generale sui sistemi elettorali sembra emergere un netto favore per i sistemi uninominali maggioritari (48%, più un 18% favorevole a sistemi misti) con un'inaspettata prevalenza per i sistemi maggioritari uninominali a doppio turno (38%, più una quota del 18% che preferisce sistemi misti). Emerge poi una forte preferenza per le clausole di sbarramento, e per il voto di preferenza per la scelta degli eletti; ma non è chiaro se è stato fatto presente agli intervistati che, ovviamente, questi quesiti valevano esclusivamente in caso di adozione di sistemi proporzionali o misti. Se ne ricava tuttavia una forte avversione per l'eccessiva frammentazione partitica e per la designazione degli eletti da parte dei vertici di partito: dunque un diffuso dissenso nei confronti di alcune scelte-chiave della vigente legge elettorale politica, approvata dalla maggioranza di centrodestra nell'autunno del 2005. E una buona ragione per sottoporre questa legge a una radicale riforma.

Meno netta è la maggioranza a favore di premi di maggioranza alla coalizione più votata. Anche qui non è chiaro se gli intervistati erano consapevoli che la questione si pone solo nell'ambito di sistemi proporzionali o misti.

Forte è, infine, la preferenza per forme di elezione primaria per la designazione dei candidati. E in quest'ambito per primarie aperte anche ai non iscritti ai partiti. Il dato è importante anche perché suggerisce il ricorso a uno strumento di partecipazione dei cittadini alla scelta degli eletti che può adattarsi a diversi sistemi elettorali e contribuire a ridurre quel deficit di credibilità e di rappresentatività del ceto politico rappresentativo che costituisce oggi uno dei problemi più seri della nostra democrazia.

4. Desiderio di partecipazione e risposte politiche

di Vannino Chiti

4.1 Sussidiarietà e Costituzione riformata: una nuova fisionomia dei poteri pubblici

L'introduzione nel 2001 del principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana, ovvero al massimo livello normativo del nostro ordinamento, ha posto le basi per una visione del tutto innovativa del funzionamento delle istituzioni e del rapporto tra pubblici poteri e cittadini. Questa novità è senza dubbio il risultato di un processo di integrazione europea attraverso il quale il diritto comunitario è riuscito a influenzare l'ordinamento nazionale in alcuni suoi aspetti fondamentali e strutturali, ma è anche il frutto di un'elaborazione approfondita e complessa del dibattito politico e culturale, maturata a partire dagli anni Ottanta, in seno al pensiero liberale e agli studi della Dottrina sociale della Chiesa, e successivamente concretizzata nella riforma in senso federale di cui le forze riformiste del Paese sono state le indiscusse protagoniste.

Non a caso, la stesura dell'articolo 118 nella Costituzione è stata anche l'occasione di un confronto costruttivo - al quale io stesso ho potuto partecipare da presidente della Conferenza delle Regioni - tra il sistema delle autonomie regionali e locali e un'ampia e qualificata rappresentanza del Terzo settore e dell'associazionismo.

Entrambi i regimi nei quali opera il principio di sussidiarietà - in senso verticale o in senso orizzontale - hanno una comune matrice: il riconoscimento della preminenza logica e dei valori della persona umana rispetto ai poteri costituiti. I poteri pubblici sono infatti chiamati a intervenire solo quando la comunità civile non riesca a soddisfare i propri bisogni in modo autonomo e devono comunque agire a partire dai livelli più vicini alla comunità stessa. Infatti, cosa significa sussidiarietà verticale se non vicinanza al cittadino? Le diverse articolazioni della repubblica sono cioè chiamate ad agire in modo da privilegiare

il più possibile il livello istituzionale più contiguo ai problemi che la comunità chiede di risolvere. E cosa significa sussidiarietà orizzontale se non equiordinazione tra comunità civile e comunità politica? In tal caso l'azione delle istituzioni pubbliche è, appunto, sussidiaria rispetto alla comunità e lo Stato assegna un ruolo primario reale alle dinamiche sociali, che va ben oltre la distribuzione delle attività contese tra pubblico e privato nel soddisfacimento degli interessi generali dei cittadini. Da questo punto di vista, la stessa nozione di Repubblica, che secondo la Costituzione è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, non può escludere riferimenti a enti sostanzialmente di diritto privato. Il principio di sussidiarietà orizzontale non consente cioè di ricondurre le funzioni di interesse generale, e quindi oggettivamente pubbliche, alle sole istituzioni pubbliche costitutive della repubblica.

I risultati dell'indagine in oggetto segnalano un giudizio ampiamente positivo da parte dell'opinione pubblica verso il principio di sussidiarietà che, seppure non supportato da una piena consapevolezza del suo significato, è percepito dagli intervistati come valore associato principalmente all'eguaglianza e alla solidarietà, fattore di rinnovamento della pubblica amministrazione in senso più efficiente e origine di una più forte centralità del cittadino.

Diventa chiaro, allora, che una simile evoluzione del sistema dei poteri pubblici, sia per la parte già avviata con la riforma del 2001 sia per la parte da completare, richiede una significativa trasformazione del sistema, assegnando allo Stato una nuova e specifica fisionomia.

4.2 Sussidiarietà e Costituzione da riformare: la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini

Come osservato dall'analisi di Leonardo Morlino in questa pubblicazione, l'opinione pubblica dimostra di essere sufficientemente informata sulle diverse implicazioni dell'attuazione del principio di sussidiarietà e sulla necessità di ancorare tale attuazione a un disegno di riforma costituzionale. Questo alto livello di consapevolezza, inoltre, si associa a un chiaro bisogno di partecipazione (l'83,4% del campione ritiene che le riforme costituzionali debbano essere fatte dal Parlamento «con la partecipazione della società civile») che, tuttavia, pare infrangersi in un sentimento di profonda disaffezione verso la politica, tanto

da creare un cortocircuito tra atteggiamenti/aspettative e comportamenti conseguenti.

In realtà, i due aspetti di partecipazione e sentimento antipolitico sono spesso intrecciati e, anzi, sembrano rispondere a una stessa logica, se si osservano alcuni momenti di partecipazione democratica, avvenuti negli ultimi due anni nel nostro Paese, in circostanze e con modalità tra di loro assai diverse. Il primo caso cui si dovrebbe guardare si riferisce al referendum costituzionale del 25 e 26 giugno del 2006: pur trattandosi di un referendum confermativo eventuale e non abrogativo, in quell'occasione non solo si è verificata un'inversione dell'affluenza elettorale (53,7% degli aventi diritto al voto), rispetto a dieci anni di consultazioni referendarie fallite per il mancato raggiungimento del quorum, ma gli elettori hanno espresso un rifiuto netto alla prospettiva di uno stravolgimento della Carta costituzionale (il 61,7% ha votato infatti per il «no» alla riforma costituzionale voluta in Parlamento dalla sola maggioranza politica di quel momento). In quel giudizio si combinavano alcune rilevanti valutazioni, confermate anche in questa indagine. Gli italiani continuano ad auspicare riforme strutturali e profonde delle istituzioni del Paese, pur consapevoli delle difficoltà di una classe politica che in 20 anni ha finito per rimanere protagonista di tentativi iniziati e mai portati a termine, ma non sono però disponibili a barattare tali riforme con la modifica dei principi e dei valori di fondo della Costituzione, sui quali si fonda il modello pluralista e democratico dell'ordinamento italiano; valori come libertà, eguaglianza, solidarietà, che appunto vengono letti come affini al concetto di sussidiarietà. Contemporaneamente, essi rifiutano l'idea di riforme costituzionali portate avanti con le sole maggioranze parlamentari, perché in contrasto con l'esigenza di una politica rivolta al bene comune, per la quale la scrittura delle regole basilari dell'azione politica non può rispondere a convenienze di parte, ma a una corale assunzione di responsabilità.

La disaffezione verso la politica si manifesta attraverso un sentimento di sfiducia e si concretizza con un atteggiamento partecipativo che sembra nascere come reazione a quel sentimento, vuole essere quasi un superamento del modello classico di democrazia rappresentativa in cui l'elettore delega il potere di scelta a un eletto. Recenti eventi di mobilitazione popolare, come la raccolta di firme per il referendum abrogativo di alcune parti dell'attuale legge elettorale e le centinaia di migliaia di cittadini che si sono radunati in piazza, aderendo alla campagna di Bep-

pe Grillo contro i partiti e un certo tipo di classe politica, non sono altro che il segno di una rottura del circuito di fiducia che esiste tra elettore ed eletto. Astenendosi in questa occasione da un giudizio sulla consistenza qualitativa e quantitativa di questi fenomeni, non si può negare che negli ultimi anni si vada radicando questa disaffezione - alimentata da una colpevole sottovalutazione del fenomeno da parte della stessa classe politica, refrattaria all'idea di autoriformarsi - alla quale gli elettori cominciano a rispondere con la volontà di riappropriarsi del mandato democratico di cui sono depositari. Dunque il rischio è di assistere a una partecipazione contro la politica (intesa come politica dei partiti) e non a una partecipazione nella o con la politica.

Le istituzioni devono dunque offrire soluzioni concrete e immediate, sapendo che la conseguenza di questo fenomeno, avverte nuovamente Morlino, è che la democrazia può essere rivista solo in senso partecipativo, anche se questo «può comportare dei costi in termini di efficienza ovvero di iniezioni di "neopopulismo", per usare un termine non troppo appropriato, ma presente nel dibattito italiano e facilmente comprensibile».

4.3 Le risposte della politica

L'unica risposta forte che pare dunque essere oggi nella disponibilità dei partiti e delle istituzioni è quella di inaugurare una stagione di riforme che sia davvero all'altezza delle aspettative. Non l'iniziativa di una sola parte dello schieramento parlamentare, ma una riforma che parta anche dalla modifica delle regole democratiche di funzionamento del sistema politico-partitico italiano, che tocchi alcuni aspetti decisivi del funzionamento degli organi costituzionali e sappia mediare tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Una riforma costituzionale che non sia "grande" nell'estensione e nell'intervento sugli articoli della Costituzione, ma nella capacità di coinvolgere l'opinione pubblica e affrontare con decisione i nodi del funzionamento di una democrazia parlamentare moderna.

Ancora una volta i risultati dell'indagine parlano chiaramente. Gli elettori auspicano il superamento dell'attuale sistema del bicameralismo perfetto, ormai foriero delle principali storture del funzionamento dei processi decisionali del Parlamento, guardando con favore all'intro-

duzione di una seconda Camera secondo il modello del Senato federale; chiedono un Governo forte e stabile, le cui prerogative non derivino tuttavia da un indebolimento del ruolo e delle funzioni del Parlamento, ma semmai dalla ridefinizione profonda dei rapporti che si instaurano tra le due istituzioni; condividono, infine, la necessità di introdurre norme che garantiscano la stabilità delle maggioranze, per le quali la difesa del principio costituzionale dell'assenza di vincoli di mandato non può costituire l'alibi per giustificare continui ed estenuanti cambiamenti degli equilibri parlamentari che indeboliscono la solidità dei governi. Analogamente, per la riforma della legge elettorale, prevalgono le preferenze verso modelli in cui gli elettori si riappropriano del diritto di voto, con la possibilità di scegliere chiaramente non solo i propri rappresentanti in Parlamento, ma anche i candidati, attraverso elezioni primarie. In parallelo, la consapevolezza dell'eccessiva frammentazione del sistema dei partiti si traduce in un favore netto verso meccanismi di semplificazione, come i sistemi elettorali maggioritari o l'introduzione di soglie di sbarramento significative.

Su tutti questi fronti il Governo è impegnato da più di un anno con, da un lato, risultati già acquisiti e in attesa del voto parlamentare, per quanto si riferisce all'attuazione del titolo V, dall'altro, con obiettivi già definiti seppure di difficile attuazione, in relazione a una nuova legge elettorale. Il varo del Codice delle autonomie pone le premesse per una razionalizzazione del sistema dei poteri locali, soprattutto per quanto riguarda le grandi aree urbane, dove le nuove città metropolitane potranno e dovranno sostituirsi alle Province attualmente presenti; così pure la recente approvazione in Consiglio dei ministri del disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale che spinge nella direzione di un decentramento compiuto in cui competenze, risorse e responsabilità, camminano di pari passo.

Quanto alla legge elettorale, il Governo è stato chiaro nell'offrire al confronto politico-parlamentare una serie di punti fermi che qualificano l'obiettivo di riforma, ai quali peraltro lo stesso imminente referendum abrogativo non sarebbe in grado di dare risposte. Si tratta, infatti, di avvicinare nuovamente l'eletto all'elettore, attraverso un sistema di voto e una conformazione dei collegi per i quali i cittadini possano scegliere senza mediazioni i membri del Parlamento; di attuare finalmente in pieno il principio delle pari opportunità tra uomo e donna per l'accesso alle assemblee elettive; di ridurre sensibilmente il numero di partiti, facendo

leva su soglie di sbarramento non inferiori al 4%, ma anche sulla disciplina normativa dei rimborsi elettorali, che oggi incoraggia la frammentazione; di assicurare stabilità alle maggioranze parlamentari in un sistema che sia bipolare, ma non irrigidito al punto di bloccare l'azione del Parlamento (come oggi capita di vedere al Senato). Accanto a ciò, occorre incoraggiare la riforma del sistema dei partiti, attraverso il varo di una legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione che ponga concretamente al centro del sistema della rappresentanza la questione della democrazia dei partiti e della democrazia nei partiti.

Infine, bisogna favorire le riforme costituzionali, attraverso il superamento dell'attuale bicameralismo paritario, differenziando i ruoli tra una Camera politica che dia la fiducia e controlli i governi e una seconda Camera espressione delle Regioni e delle autonomie locali; bisogna attuare, in questo quadro, una forte riduzione del numero dei parlamentari, a completamento della riforma dell'ordinamento italiano in senso federale; prevedere un presidente del Consiglio, indicato politicamente ai cittadini prima delle elezioni, che nomini e revochi i propri ministri e goda di poteri più incisivi di indirizzo e guida del Governo di fronte ai quali il Parlamento possa avere strumenti altrettanto efficienti di bilanciamento; rafforzare, infine, il sistema delle garanzie costituzionali che sovrintenda ai rapporti tra tutti gli organi costituzionali.

Questo disegno, qui solo accennato, ha nella sussidiarietà una bussola, un termine di riferimento e un criterio guida che permette di avere una visione di fondo. D'altro canto, questo termine, di recente acquisizione nel dettato costituzionale, non è altro che la rilettura in chiave innovativa di valori già radicati nella storia costituzionale italiana, valori come eguaglianza, pluralismo, solidarietà, libertà. La loro affermazione è tanto più reale quanto più incisiva ed efficiente è l'azione dei pubblici poteri, forte l'alleanza con i cittadini, esteso il senso di responsabilità senza il quale gli stessi diritti vengono meno. Occorre perciò ricostruire un circuito di fiducia attraverso il quale la comunità civile sia pienamente protagonista della vita democratica, a partire dal contributo che essa può dare nell'economia, nella cultura, nel *welfare* e che i poteri pubblici, articolati tra Stato centrale e autonomie regionali e locali, avvertano quel contributo come fondamentale, lo rafforzino e lo sollecitino, abbandonando ogni residua diffidenza culturale o politica.

Se riusciremo a ripristinare il funzionamento corretto di quel circuito, il desiderio di partecipazione non agirà come spinta di contrap-

posizione alla politica, bensì come fattore qualificante, risorsa di un nuovo modello di organizzazione, in cui le istituzioni saranno rese più efficaci dal pluralismo, dall'apertura alla società e i partiti - come vuole la Costituzione - sapranno essere protagonisti di un nuovo e costruttivo rapporto tra cittadini e Stato.

5. Sussidiarietà e federalismo: una possibilità di risposta più efficiente alle esigenze dei cittadini

di Roberto Formigoni

5.1 La politica incapace di riforme

Da molti anni nel nostro Paese è in atto una spinta verso le riforme istituzionali e l'ammodernamento dello Stato in senso federalista. Alcuni risultati sono stati raggiunti, a cominciare dalla riforma del titolo V della Costituzione, con cui sono state trasferite in via esclusiva nuove competenze alle Regioni. Eppure la sensazione è quella di essere sempre a metà del guado, a causa di un attendismo determinato non solo da ritrosie ideologiche, ma anche da radicatissime resistenze corporative. Uno degli argomenti più usati contro le riforme è quello legato ai presunti costi del federalismo. Pochissimi commentatori si sono, invece, cimentati sul tema dei costi del "non federalismo", ovvero sui costi legati alla reiterata incapacità di riformare la cornice istituzionale del Paese. Una recente analisi svolta da Unioncamere del Veneto e finanziata da Regione Veneto[1] ha aperto uno squarcio di luce proprio su questo punto. Dimostrando, per esempio, come la Lombardia sia la Regione più virtuosa d'Italia nel rapporto tra entrate e spese, con un saldo positivo di quasi 30 miliardi di euro. La stessa capacità di risparmio c'è nel Veneto, in Emilia Romagna, in Piemonte, Toscana e Marche. Sul fronte opposto, ci sono invece Regioni (e sono evidentemente la grande maggioranza) che spendono molto più di quanto incassino, con disavanzi per abitante che vanno da poco più di 1.000 euro ai 4.700 della Valle d'Aosta. In assenza di federalismo, e dunque di responsabilità finanziaria, le poche Regioni "virtuose" sono chiamate di fatto a ripianare parzialmente i debiti di tutte le altre, senza che queste ultime abbiano alcuno stimolo per migliorare le proprie performance. Nonostante ciò,

[1] Unioncamere Veneto, Regione Veneto, *I costi del "non federalismo",* «Quaderni di ricerca», 8 (maggio 2007).

il saldo negativo delle amministrazioni pubbliche italiane supera i 15 miliardi di euro: questo è il costo del "non federalismo". Il risultato è che le Regioni virtuose si vedono costrette a limitare le risorse destinate alla spesa locale, deprimendo così le potenzialità di sviluppo dei servizi ai cittadini.

Un esempio particolarmente eclatante è quello legato alle spese di funzionamento, necessarie per la gestione della macchina pubblica e del personale. Ci sono Regioni, come il Molise, l'Umbria e la Campania, con livelli di spesa fino a tre volte superiori a quelli riscontrabili in Lombardia. Ma, invece di essere penalizzate, le Regioni inefficienti si vedono ripianare i debiti da poche Regioni virtuose. Un metodo che certamente non va nella direzione di una responsabilizzazione dei centri di spesa. Ma soprattutto un metodo costoso: è stato calcolato che l'armonizzazione dei costi di gestione su livelli di efficienza comporterebbe un risparmio di oltre 2.000 milioni di euro.

5.2 La domanda crescente dei cittadini

A fronte di questo innaturale stallo istituzionale e dei suoi altissimi costi economici e sociali, cresce da parte dei cittadini una nuova domanda. I cittadini - in particolare quelli delle Regioni virtuose del Nord, ma non solo loro - chiedono apparati pubblici efficienti e capaci di sostenere la competitività, infrastrutture adeguate, un fisco non punitivo e capace di incentivare i comportamenti virtuosi, liberando risorse aggiuntive per le famiglie e per lo sviluppo. Ma soprattutto, come dimostra in modo eclatante questo secondo *Rapporto sulla sussidiarietà*, chiedono uno Stato differente, organizzato in senso federale, in cui si possa costruire un nuovo spazio pubblico aperto alla partecipazione attiva del privato.

I cittadini italiani, e in particolare quelli del Nord-Ovest, percepiscono la sussidiarietà non come un elemento di *deregulation* o di liberismo sfrenato, ma al contrario come un principio capace di dare corpo all'esigenza diffusa di solidarietà e giustizia sociale, senza per questo deprimere l'efficienza della pubblica amministrazione e la competitività dei territori. Non vi è dunque alcuna contraddizione tra l'aumento del decentramento amministrativo e la capacità dello Stato di essere equo. Anzi, la storia dice che proprio uno Stato centralista e burocratico come

quello italiano ha generato nel corso dei decenni i più grandi squilibri tra i differenti territori.

Sussidiarietà e federalismo sono dunque percepiti come una possibilità di risposta più efficiente alle esigenze dei cittadini. Non a caso la percezione positiva della sussidiarietà e della libera scelta per i cittadini è più ampia (77%) proprio nel Nord-Ovest, dove in particolare la Lombardia ha sposato il linguaggio e la pratica di questo fondamentale principio. E credo sia sempre per questi motivi che la grande maggioranza degli intervistati, con punte del 68% nelle regioni del Nord, si dichiari favorevole alla concessione di più ampi poteri alle Regioni: su temi come l'ambiente, la sanità, l'istruzione e la protezione civile, il consenso appare larghissimo in tutte le aree del Paese.

I cittadini italiani chiedono, dunque, un'Italia differente in cui il coraggio riformista prenda finalmente il sopravvento. Chiedono soprattutto il federalismo fiscale, come risposta reale al problema, altrettanto reale, degli alti costi della politica.

Il federalismo fiscale è ritenuto essere la strada migliore per ottenere più efficienza, più sviluppo e più trasparenza, anche se permane la percezione del rischio di un maggior divario tra le Regioni, soprattutto in tema di servizi sociali. Vi è dunque un'ambivalenza tra voglia di cambiamento e paura del nuovo, che non appare giustificata, soprattutto alla luce delle positive esperienze realizzate in Lombardia e in altre Regioni.

Inoltre, i cittadini italiani (soprattutto quelli del Nord) chiedono un Senato federale eletto direttamente dal popolo, nell'ambito di un sistema elettorale maggioritario in cui sia nuovamente possibile esprimere preferenze sui candidati e questo segnale non può essere che incoraggiante, in un momento sociale e civile in cui il distacco dalle istituzioni e dalla politica sembra segnare profondamente la coscienza e l'azione di tante persone, soprattutto di tanti giovani. È un segnale che le istituzioni non possono trascurare, perché ci dice che i cittadini vogliono riprendersi il loro spazio di iniziativa, di libertà e di rappresentatività proprio nel cuore della vita politica del Paese.

5.3 Ripartire da un fatto: l'esperienza lombarda

Da dove partire, allora, per ritrovare quello slancio riformista che tra la fine degli anni Novanta e i primi anni del nuovo secolo aveva

dato i primi, importanti risultati? Io credo che sia utile a tutto il Paese non tanto proporre una ricetta astratta, quanto indicare un'esperienza in atto di buon governo che sia in grado di mostrare un percorso possibile, un'ipotesi di lavoro sicuramente perfettibile, ma proponibile come buona prassi esportabile.

L'esempio della Lombardia è quello di una Regione che per prima ha accolto la sfida del buon governo, forte dei numerosi indicatori positivi che ne fanno un'istituzione capace, negli anni, di migliorare progressivamente il proprio "tasso di virtuosità", di efficienza amministrativa, intesa non solo come meccanica riduzione della spesa, ma soprattutto come ottimale rapporto tra spesa e servizi prodotti a beneficio dei cittadini.

Dodici anni di buon governo, dodici anni di politica nuova hanno fatto percepire la Regione come un'istituzione alleata dei cittadini, efficiente nella gestione delle risorse, leggera nella struttura (abbiamo drasticamente diminuito i dipendenti e i dirigenti), sussidiaria e pluralista nella gestione dei servizi (su temi fondamentali come il mercato del lavoro, il *welfare*, la sanità, l'istruzione).

Abbiamo costruito con pazienza un modello nuovo ed efficace di *governance*, in grado di riconoscere le istanze e i punti di forza delle diverse comunità e territori, valorizzandone lo slancio a beneficio di tutto il sistema; un modello capace di rimuovere gli ostacoli e i freni al protagonismo sociale e imprenditoriale; capace di promuovere l'innovazione a tutti i livelli, favorendo l'emergere di talenti e assicurando libertà di scelta e di educazione.

5.4 Dal particolare al generale: il federalismo necessario

Un modello di questo genere non può però rimanere fermo all'esperienza lombarda: è necessario generalizzarlo e applicarlo a tutto il Paese. Questo modello, peraltro, è scritto nella nostra Carta costituzionale, è prefigurato nel nuovo titolo V che è figlio anche un po' delle esperienze e delle battaglie che la Lombardia ha combattuto in questi anni.

Proprio per questo, sono personalmente convinto che oggi sia urgente e decisivo arrivare a una piena attuazione di questa parte della Costituzione. È necessario arrivare presto e bene al federalismo, prima di tutto quello fiscale, e a un riconoscimento definitivo, pieno e convinto,

del principio di sussidiarietà, un termine molto utilizzato in teoria, ma pochissimo attuato nella pratica politica. Se non imboccheremo questa strada, dovremo amaramente constatare che non sono i cittadini ad allontanarsi dalla politica, ma che al contrario è la politica ad allontanarsi dalle esigenze e dalla volontà dai cittadini italiani.

Perché i cittadini non si allontanino da una cosa che non si interessa di loro, occorre spostare i centri decisionali più vicino alle persone e ai territori, ma anche e soprattutto restituire ai cittadini e ai corpi sociali la titolarità delle responsabilità e delle scelte. Il primo attributo del federalismo è proprio quello della responsabilità, intesa come capacità di decisione, trasparenza, semplificazione amministrativa, impiego efficiente ed efficace delle risorse, valorizzazione della creatività sociale e delle specificità territoriali.

Su questi temi, la convergenza degli interessi è possibile. Lo dimostra il percorso avviato in questi anni da tutte le Regioni, che hanno saputo disegnare linee unanimemente condivise per giungere in tempi brevi alla realizzazione del federalismo fiscale. Un'altra dimostrazione eloquente si è avuta proprio in Lombardia, con la convergenza di forze politiche di centrodestra e di centrosinistra su un percorso comune per richiedere l'applicazione dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione, permettendo così alla Lombardia di attivare nuove forme di autonomia.

Il sostegno, da parte di soggetti politici e territoriali diversi, a proposte capaci di rispondere alle istanze reali del Paese ha aperto una stagione civile nuova, testimoniando un ampio livello di condivisione di sistema, specchio fedele dell'*idem sentire* descritto da questo *Rapporto*.

6. Sussidiarietà: principio non sufficientemente conosciuto (e applicato)

di Enrico Letta

6.1 Le risposte sul principio di sussidiarietà

La sussidiarietà, in senso ampio, può essere considerata l'idea propulsiva della riforma costituzionale del 2001.

In entrambe le direzioni, quella verticale e quella orizzontale, il principio mira a un avvicinamento ai cittadini sia delle scelte politiche sia di quelle di amministrazione della cosa pubblica.

A oggi, in ragione di diversi fattori (tra cui in particolare l'assoluta inerzia del Governo nella scorsa legislatura), molte delle pagine di legislazione ordinaria che dovevano dare corpo a quell'idea restano ancora da scrivere.

In questi anni, infatti, sono state in gran parte le leggi regionali a supplire a questa mancanza, varando sistemi diversificati di inclusione e di avvicinamento.

Ciò è avvenuto specialmente nel settore delle politiche sociali, ambito di sicura competenza legislativa esclusiva regionale, ove si è assistito, in gran parte dei casi, al varo di modelli che, ricordando l'assetto fondamentale previsto dalla legge 328/2000, hanno proceduto a una elaborazione del principio, pur debole e incerta, ma comunque importante.

Dunque, in generale, i risultati dell'indagine non sorprendono, ma anzi si pongono in coerenza con le aspettative che la riforma del 2001 ha soddisfatto e anche con quelle che invece sono state deluse.

Le risposte di maggiore interesse sono senza dubbio quelle di cui alla domanda preliminare («ha mai sentito parlare del principio di sussidiarietà?») e alle domande 1, 2 e 3: la stragrande maggioranza degli intervistati (80,6%), infatti, non ha mai sentito parlare del principio di sussidiarietà. Questo dato è senza dubbio uno dei più significativi poiché, se il campione è realmente rappresentativo, potrebbe implicare che

del principio in sé si parli poco al di fuori degli ambiti tecnici, accademici o politici, ovvero che il principio non trovi visibilità, o concretizzazione nella realtà.

Da questo punto di vista si deve osservare che:

- la maggior parte degli intervistati svolge come professione l'impiegato/insegnante (25,2%), la casalinga (16,9%), l'operaio (11,9%) e ciò pare poter avallare quanto appena sostenuto;
- gli stessi dati non sono invece sufficienti a supportare una qualsiasi correlazione tra il livello di istruzione e la conoscenza del principio;
- non vi sono differenze significative tra Nord e Sud (considerazione che, in realtà, vale per quasi tutte le risposte seguenti).

In sostanza, ciò che si può affermare con un certo margine di sicurezza è che il principio di sussidiarietà, così come molti dei contenuti della riforma costituzionale del 2001, non ha alcuna popolarità, né esso ha mai conosciuto un'implementazione percepibile, anche mediaticamente rilevante, e questa patologia è particolarmente grave per un principio, come la sussidiarietà, pensato e costituzionalizzato allo scopo di avvicinare le istituzioni ai cittadini.

Ciò nonostante, il vocabolo ispira un'accezione positiva (domanda 1) e viene (correttamente) assimilato ai valori espressi dai principi di solidarietà e di uguaglianza (domanda 2). In realtà, è bene notare che le risposte guidavano fortemente a tale esito, consentendo di poter scegliere fra tre soli termini di cui uno, solidarietà appunto, appare, anche solo semanticamente, particolarmente prossimo al concetto di sussidiarietà.

Il discorso cambia, e significativamente, quando però l'intervista tenta di approfondire i caratteri specifici della sussidiarietà verticale e orizzontale (in realtà, entrambe mal rappresentate dalle domande).

Infatti, sia il decentramento (domanda 3, con cui si tenta di rappresentare la sussidiarietà istituzionale), sia la gestione di servizi pubblici da parte di soggetti no profit (domanda 4, che invece mira a sintetizzare in una formula - a mio parere assolutamente erronea - la sussidiarietà sociale), registrano un consenso limitato (rispettivamente del 61,3% e del 61,1% se si somma chi è molto e chi è abbastanza favorevole), mentre i contrari (ovvero la somma di chi è poco o per nulla a favore di queste ipotesi) si attestano attorno a un indicativo terzo degli intervistati.

L'impressione è ancora la stessa, anche se in questo caso si va circostanziando: i cittadini italiani, a fronte di poche concrete e positive innovazioni, al termine di una lunghissima stagione di innovazione, mo-

strano in buona parte di essere diffidenti e spaventati, o forse soltanto stanchi, delle riforme (amministrative, istituzionali): non vi aderiscono con l'entusiasmo e la fiducia che si potevano registrare dieci anni or sono in analoghi sondaggi. La voglia di cambiamento sembra perdere progressivamente spazio e lasciare il campo all'insofferenza e alla disillusione, con un conseguente ritorno di conservazione e di mantenimento di prerogative, competenze, dinamiche conosciute e dunque ritenute in qualche misura "sicure".

Una conferma viene dalle risposte degli intervistati alla domanda 5. Anche in questo caso, se è vero che un rafforzamento della sussidiarietà a livello costituzionale porterebbe, come principale conseguenza, una risposta più efficiente alle esigenze dei cittadini per il 48,6% degli intervistati e un loro maggiore protagonismo per il 17,7% (66,3% in totale), è altresì da evidenziare che la terza risposta in ordine di preferenze (pari al 10%) riveli la paura di un eccessivo indebolimento dello Stato.

In altri termini, la diagnosi che può trarsi da queste prime domande (senza dubbio le più attinenti al tema della sussidiarietà) è quella di un'insufficiente conoscenza del principio, causata dall'incapacità fino a oggi dimostrata dal legislatore (statale in particolare) di dare effettivamente corpo alle nuove dinamiche di interrelazione tra istituzioni e cittadini, di offrire consistenza e occasioni di concretizzazione a uno scambio tra parti tradizionalmente antagoniste, di prevedere modelli di *partnership* anche non formalizzati, di considerare i cittadini risorse attive o attivabili.

Per quanto riguarda il tema della sussidiarietà orizzontale vanno segnalate anche le risposte di cui alle domande 28 e 29, inserite verso il termine del questionario.

In queste domande si chiede agli intervistati:

a) se si ritiene utile lasciare ai cittadini la libertà di scelta nella fruizione delle prestazioni sociali;
b) se si è d'accordo con la detrazione diretta dalle imposte regionali o locali dei buoni servizio.

Alla prima domanda si registra una somma di risposte favorevoli pari al 71,7% (sommando molto e abbastanza favorevoli) e così alla seconda (68,3%). Percentuali alte, che registrano però una significativa variazione tra il Nord e il Sud.

A parte ogni considerazione sul fatto che queste ipotesi non rappresentano necessariamente il modello sussidiario disegnato dall'articolo

118 comma 4 della Costituzione e che si tratta in buona sostanza delle soluzioni che la sola Regione Lombardia ha fin qui intrapreso con decisione, si può osservare che nel primo caso la domanda è se tale modello venga ritenuto interessante e non se si sia favorevoli a esso; per la seconda, invece, ritengo che la formulazione del quesito non possa ritenersi corretta e chiara, infatti si lascia percepire agli intervistati una possibilità di detrazione fiscale senza esplicitarne conseguenze ed effetti.

6.2 Le risposte sulle riforme costituzionali

Il tema delle riforme costituzionali (peraltro non proprio attinente al tema della sussidiarietà) occupa il resto del questionario.

Gli intervistati, a conferma di gran parte di quanto rilevato poc'anzi, mostrano una chiara preferenza per riforme costituzionali non costanti o continue, ma operate solo se e quando necessarie, di ampia portata e capaci di coinvolgere e far convergere ampie maggioranze.

Trovo significativo il fatto che la stragrande maggioranza degli intervistati (83,2%) ritenga opportuno coinvolgere in tali riforme anche i rappresentanti della società civile e delle autonomie territoriali.

Ritengo che tra le due ipotesi vi sia una significativa differenza: mentre le autorità regionali e locali, in una repubblica progressivamente sempre più orientata al decentramento, o alla attribuzione "in proprio"di funzioni e compiti ai diversi livelli territoriali, appaiono come interlocutori necessari nelle fasi di riscrittura delle regole, diversamente i rappresentanti della società civile non sembrano avere realmente titolo a sedere a questi tavoli.

Rilevo che:

- in primo luogo questi soggetti non sono davvero rappresentativi (o meglio *accountable*) verso i cittadini;
- di solito sono portatori di istanze particolari e non generali;
- attraverso la loro presenza nelle fasi costituenti si verrebbero ad alterare in modo significativo le logiche del modello democratico.

Altri sono i luoghi, altre le forme e i modi in cui questi soggetti possono (anzi devono) utilmente collaborare, partecipare e prendere parte alla vita pubblica.

Rispetto al tema del federalismo, va comunque osservato che per la maggior parte degli intervistati il bilancio su quanto finora realizzato è

negativo (domanda 23), ma si ritiene comunque utile proseguire con le riforme in questo senso.

Si è quindi favorevoli all'attribuzione di maggiori poteri legislativi alle Regioni a cui, secondo gli intervistati, dovrebbero essere trasferiti poteri esclusivi nel campo della sanità, dell'istruzione e della protezione civile (ovvero i poteri oggetto della cosiddetta *devolution*, bocciata dal referendum), e infine dell'ambiente. Si noti comunque che per tutte queste risposte la differenza tra gli intervistati al Nord e al Sud è più forte rispetto al resto del questionario (pur se non netta).

La maggior parte ritiene che in caso di attuazione di federalismo fiscale si otterrebbe una promozione dello sviluppo anche nelle aree depresse e non un aumento del divario.

Interessante è anche notare come resti forte la fiducia nel livello statale quale livello in grado di promuovere lo sviluppo economico e di garantire la solidarietà.

Il livello considerato in entrambi i casi meno utile è, senza sorprese, quello provinciale.

Dell'evoluzione in senso federale del Paese c'è comunque, nelle risposte degli intervistati, buona coscienza (se non proprio conoscenza).

La maggior parte di essi è molto o piuttosto favorevole alla trasformazione del Senato in Senato federale, purché i suoi membri (e in questo caso il dato è schiacciante: 82%) siano eletti direttamente dai cittadini. Diversamente non viene affatto presa in considerazione l'ipotesi che un Senato federale rappresentativo delle Regioni possa essere costituito da senatori eletti da consigli/giunte regionali.

Chi risponde sembra dunque percepire il collegamento tra l'elezione popolare dei senatori e la capacità di rappresentazione delle istanze degli elettori, collegamento oggi andato perso a causa del modello elettorale vigente.

Allo stesso modo gli intervistati, in grande maggioranza, vorrebbero un presidente del Consiglio eletto direttamente dai cittadini.

L'impressione di una decisa richiesta per un esecutivo più forte, che concentri maggiormente nel suo presidente significativi poteri di direzione e coordinamento, viene mitigata dalle risposte date alle due domande successive mirate in gran parte a verificare quale forza si voglia attribuire al premier e al Governo (potere del premier di scioglimento delle Camere e capacità dei parlamentari di emendare i provvedimenti del Governo).

Si noti che si tratta di domande altamente tecniche, e quindi non pienamente indicative, nelle quali nessuna risposta si afferma come sicuramente prevalente rispetto alle altre.

Diversamente vanno in modo deciso in una direzione o nell'altra le risposte date nel questionario su temi fatti oggetto, in questi mesi, di prese di posizione decise da parte delle diverse forze politiche, e quindi di riflesso amplificate dai media (Senato federale, elezione diretta del presidente del Consiglio, norme antiribaltone).

Le risposte relative ai sistemi elettorali vedono una prevalenza di risposte positive sia verso un sistema maggioritario, che a un premio di maggioranza, che, ancora, a sistemi elettorali che prevedano soglie di sbarramento. In ogni caso, l'impressione è che gli intervistati siano decisamente favorevoli a qualunque strumento possa assicurare maggioranze e quindi governi più stabili. Positivo anche il giudizio sul sistema delle primarie a candidature aperte.

6.3 Alcune conclusioni

In conclusione, dal questionario emerge con forza l'impressione di un Paese che da una parte stenta a capire la portata di alcune innovazioni, dall'altra non vede ancora gli effetti di quanto fin qui realizzato e in parte, ancora, si lascia condizionare da suggestioni ideologiche o di appartenenza.

Di sicuro, la strada per la messa a punto di un modello realmente sussidiario è ancora lunga, coinvolge tutti i diversi livelli di governo, e chiama a un impegno costante sia chi scrive le norme sia chi amministra la cosa pubblica.

Diverse sono le strade percorribili, ben noti i problemi (si pensi, per esempio, al sempre più frequente conflitto tra sussidiarietà e concorrenza).

Da parte loro, le Regioni, in assenza di interventi da parte del legislatore statale o della giurisprudenza costituzionale, hanno tentato con maggiore o minore coerenza, con maggiore o minore impegno, di dare corpo a soluzioni sussidiarie, le quali però non hanno saputo dare forza a un reale impegno dei cittadini, i quali restano in gran parte inerti, in quanto inconsapevoli delle possibilità che una tale evoluzione prospetterebbe.

7. Dal basso verso l'alto, dalla società verso lo Stato per conservare la democrazia

di Giulio Tremonti

7.1 Il problema della democrazia: la necessità di un nuovo equilibrio

Nel tempo presente, nell'Europa continentale, la questione politica fondamentale è la questione del potere. I popoli domandano, i governi non hanno potere sufficiente per rispondere. Questa asimmetria tra domanda e offerta erode progressivamente le basi della politica e apre il campo all'antipolitica.

Per mezzo secolo, nell'Europa continentale, dalla caduta dei regimi totalitari con la seconda guerra mondiale a oggi, la questione del potere è stata trattata in senso negativo. Come contenere il potere dei governi? Come eliminare il rischio di eccessi di potere? La Costituzione della repubblica italiana ne è l'emblema.

Nel tempo presente, la questione del potere si ripropone, ma in termini opposti. Il problema non è più quello di tutelare la democrazia, limitando e controllando il potere dei governi, all'opposto, il problema della democrazia è quello di consolidare e incrementare il potere dei governi alla ricerca di un nuovo equilibrio politico, tra intensità della domanda che viene dai popoli e capacità di soddisfarla da parte dei governi.

È in questi termini che si pone oggi il problema del potere dei governi, non in termini autocratici, ma all'opposto in termini democratici, per conservare la democrazia: ed è proprio in questa direzione che si sta sviluppando il corso della politica all'interno dell'Europa continentale.

Qui in specie il tentativo di intensificazione del potere dei governi si manifesta in due forme alternative: orizzontale e verticale.

La forma orizzontale è quella delle "grandi coalizioni", una formula (ipotizzata e prefigurata da chi scrive già nel 2004) che da eccezione sta diventando regola. Da eccezione tedesca (2005) sta diventando formula

politica diffusa e a espansione crescente: dalla Germania all'Austria, dal Lussemburgo all'Olanda ecc.

La grande coalizione è cosa molto diversa da quello che da noi (provincialmente e strumentalmente) si chiama qualche volta "grande centro" (che poi in realtà è tutto fuorché grande, perché risponde a disegni deboli che oscillano tra l'elitario e il velleitario). Una coalizione è, infatti, grande solo perché si basa sull'accordo tra grandi forze politiche, capaci per questo di mobilitare il consenso di grandi masse popolari. In questa meccanica, i grandi partiti conservano la loro identità - popolare o socialista - ma concordano una agenda comune che, per un catalogo determinato di cose da fare (prevalentemente nel campo economico e sociale) e per un tempo determinato, costituisce un comune programma di azione dei governi.

La forma verticale è in alternativa quella che si sta costruendo in Francia. La figura costituzionale del presidente francese cumula una grandissima quantità di potere (paragonabile ai poteri del presidente della Repubblica italiana sommati a quelli del capo del Governo italiano). Alle elezioni politiche francesi il presidente è stato eletto con il 53%. Tuttavia si assume che tutto questo non basti: basterebbe infatti, per esempio, una impopolare proposta di riforma in materia di lavoro, per mandare il Governo "sotto" nei sondaggi e dunque "sotto" nel potere. È per questo che si sta pianificando in Francia il passaggio dalla Quinta alla Sesta repubblica, intesa, questa, come sistema costituzionale capace di reggere la sfida della modernità (rispetto a questo disegno di riforma costituzionale, il coinvolgimento in vari ruoli di personalità varie è cosa oggettivamente minore).

In Italia è l'opposto: il potere non si intensifica orizzontalmente o verticalmente, il potere è stato prima demoltiplicato e viene ora progressivamente disintegrato nei termini che seguono.

La demoltiplicazione del potere è stata, in Italia più che altrove, più pervasivamente, più continuamente, l'effetto della "democrazia del '68". Della democrazia con gli aggettivi: democrazia permanente, democrazia dei sindacati universali e dei comitati territoriali, ecc. Una quota importante del *quantum* residuo del potere è stata poi disintegrata nel 2001, con la riforma del titolo V della Costituzione (voluta e votata solo dal centrosinistra). L'Italia è in questi termini divenuta l'unico Paese dove sono state regionalizzate materie come grandi reti di trasporto e di navigazione e distribuzione nazionale dell'energia. In sintesi, la ri-

forma del titolo V ha svuotato il centralismo senza creare il federalismo (per inciso si ricordi che la bozza di riforma costituzionale approvata dal centrodestra a partire dal 2003, e contrastata dal centrosinistra, centralizzava verso lo Stato molte delle funzioni impropriamente trasferite alle Regioni).

La disintegrazione del potere ha infine avuto un'accelerazione decisiva con il governo Prodi. Un Governo che prima si è presentato agli elettori mettendo nel suo programma un elenco di gravi e grandi problemi e che poi, non avendo vinto ma solo pareggiato, pretende comunque di risolverli con minimi numeri (+ 24.000 voti alla Camera, -250.000 voti al Senato). In questi termini abbiamo un Governo contraddittorio e avventurista, che sopravvive solo perché non decide, con questo logorando progressivamente le istituzioni.

7.2 Le indicazioni provenienti dall'indagine

Dal sondaggio della Fondazione per la Sussidiarietà emerge la domanda fortissima per uscire da tutte queste anomalie.

Quali formule di soluzione sono coerenti con il risultato del sondaggio? Essenzialmente due.

Innanzitutto una riforma costituzionale - non solo una riforma elettorale - che, replicando lo schema del 2003-2006, da una parte concentri il potere nel Governo e dall'altra parte organizzi il federalismo.

Secondariamente, dai dati che emergono dal sondaggio è chiaro che è arrivato il momento storico per andare oltre il principio *no taxation without representation*, non è più sufficiente dare ai cittadini il diritto di votare, è necessario dare ai cittadini anche il potere di decidere direttamente sulla destinazione meritevole e responsabile del loro denaro, del denaro che danno pagando le tasse.

In questi termini, il caso del «5 per mille» - per no profit, ricerca scientifica, ecc. - introdotto in forma sperimentale nel 2005 e scelto da più di 16 milioni di italiani è assolutamente indicativo e positivo. Il «5 per mille» ha marcato l'apertura di spazi crescenti alla democrazia diretta, alla partecipazione dei cittadini alla vita civile e sociale del Paese. La politica può essere cattiva o buona, odiata o amata. È cattiva la politica che ignora la realtà o che pretende di modificare la realtà convinta di saperne di più. È buona la politica che parte dalla realtà e

l'asseconda, la favorisce nelle sue tendenze positive.

È questa la strada da percorrere ed è l'opposto di quello che vuol far credere l'antipolitica. Non è vero che gli italiani non vogliono partecipare alla vita sociale e politica del Paese, che non vogliono pagare le tasse, è vero l'opposto. È questa la ragione per cui va estesa la meccanica del «5 per mille», una meccanica che va dal basso verso l'alto, dalla società verso lo Stato. Non per erodere le basi della politica, ma all'opposto per conservare e aggiornare le basi della democrazia.

CONCLUSIONI

di Luca Antonini e Giorgio Vittadini

Conclusioni

di Luca Antonini e Giorgio Vittadini

Riforme e aspettative tradite. Una nuova domanda di partecipazione

Il *Rapporto 2007* fotografa, come scrive Alemanno, il ritratto «di un Paese consapevole e insieme irritato» ed evidenzia come «la consapevolezza dell'indilazionabilità delle riforme sia assai diffusa nella nazione e si accompagni a una forte richiesta di partecipazione».

Infatti, dai risultati emerge - come nota Morlino - che i «cittadini sono pronti per le riforme, ma non altrettanto i politici […]. Si sta assistendo da almeno dieci anni […] a una discussione permanente e senza risultato».

Da questo punto di vista, il *Rapporto* rappresenta un contributo importante rispetto al riavvio del dibattito sulle riforme costituzionali e istituzionali, come, per esempio, sulla legge elettorale.

Proprio dai meccanismi elettorali è opportuno iniziare, perché in quest'ambito si manifesta la percentuale più alta in assoluto rilevata nell'indagine, che riguarda il voto di preferenza a favore del quale si esprime l'88,5% degli intervistati. La percentuale si divide in un 42,1% favorevole a una sola preferenza e in un 46,8% favorevole alla possibilità di esprimere più preferenze. Solo l'11,4% è favorevole a lasciare al partito la scelta dell'ordine delle candidature (come prevede il sistema elettorale attuale).

Si tratta di un dato che conferma, se confrontato con altri della nostra storia, quanto alcuni processi di riforma italiani non abbiano mantenuto le promesse con cui venivano presentati, ma abbiano piuttosto avuto un epilogo gattopardesco dove si è cambiato tutto per non cambiare nulla.

Nel novembre del 1991, infatti, il vittorioso referendum sulla preferenza unica, con un successo quasi plebiscitario (favorevole all'abrogazione il 98% dei votanti), segnava l'inizio della fine della Prima repubblica. Di lì a breve, nell'aprile del 1993, il referendum sul maggioritario

otteneva un altro fortissimo successo (favorevole all'abrogazione l'82% dei votanti). Sullo sfondo di questi risultati, che dimostravano la delegittimazione popolare di un certo metodo politico, si sarebbe sviluppata la rivoluzione giudiziaria di Tangentopoli, decretando in pochissimo tempo l'eclissi di un mondo che appariva fino a poco prima saldamente incrollabile. Il processo di riforma del sistema elettorale venne presentato come la chiave di volta per un nuovo protagonismo politico dei cittadini: il passaggio dal proporzionale al maggioritario avrebbe avviato il Paese verso il bipolarismo, ridato potere decisionale all'elettore, responsabilizzato la politica. La storia non è andata così. Dopo oltre 15 anni, nella Seconda repubblica, l'autoreferenzialità della politica è tutt'altro che finita e l'ultima legge elettorale l'ha emblematicamente consacrata con liste bloccate e l'eliminazione del voto di preferenza. Un reale punto «di sofferenza democratica», come sottolinea Barbera.

La percentuale degli intervistati a favore del voto di preferenza che si rileva nell'indagine suona come un *requiem* sul processo avviato a partire dal 1991. Dimostra come oggi nel Paese viva fortissima una domanda - frustrata - di partecipazione politica, aperta anche alle formule più diverse e anche più lontane dalla nostra tradizione ma forse, come precisa Barbera, maggiormente funzionali. Molto alta è infatti anche la percentuale degli intervistati favorevoli a elezioni primarie, sia per scegliere il leader della coalizione (71,8%), sia il leader del partito (67%), sia i candidati per le singole elezioni (64,4%). Il modello che viene preferito è quello delle primarie aperte (78,6%), dove cioè possono votare tutti, e solo il 16,8% è favorevole a primarie chiuse, dove cioè possono votare solo gli iscritti al partito.

Un rafforzamento costituzionale della sussidiarietà

Oltre il 76% degli intervistati è favorevole al rafforzamento nella Costituzione del principio di sussidiarietà. La diagnosi che emerge dalla rilevazione di questo dato, come rileva Letta, è indicativa «dell'incapacità fino a oggi dimostrata dal legislatore (statale in particolare) di dare effettivamente corpo alle nuove dinamiche di interrelazione tra istituzioni e cittadini, di offrire consistenza e occasioni di concretizzazione a uno scambio tra parti tradizionalmente antagoniste, di prevedere

modelli di *partnership* anche non formalizzati, di considerare i cittadini risorse attive o attivabili».

La crisi della formula tradizionale di *welfare state*, nella quale si annidano oggi vere e proprie trappole della povertà, dimostra come il *trade off* del patto costituzionale, nella sua versione hobbesiana, si sia spezzato. Il *welfare* italiano si è infatti sviluppato sulla contrapposizione moderna (hobbesiana) fra pubblico (Stato) e privato (il mercato dell'*homo homini lupus*), dove «pubblico» veniva poi spesso assiomaticamente associato a «morale» e «privato» a «immorale» proprio per escluderne la valenza a fini sociali.

I cittadini avvertono ora che il passaggio al modello di *welfare* sussidiario consentirebbe di recuperare un maggiore tasso di libertà e di efficacia nel soddisfacimento dei diritti sociali. Proprio la maggiore efficacia viene, infatti, percepita - come sottolineano Maurizio e Neri Lauro - da ben il 49% degli intervistati come l'esito di un rafforzamento costituzionale della sussidiarietà.

Si dimostra così come il rafforzamento del principio di sussidiarietà potrebbe consacrare l'emergere di un nuovo patto costituzionale fondato su una visione diversa della socialità e dove la sussidiarietà rappresenta un'alternativa alla spesa pubblica. Come precisano Lombardi e Violini, «sussidiarietà, solidarietà e libertà appaiono come valori strettamente correlati che contribuiscono a definire correttamente il ruolo dello Stato e della società […]; la solidarietà senza sussidiarietà può degenerare facilmente in assistenzialismo, mentre la sussidiarietà senza solidarietà rischia di alimentare forme di localismo egoistico».

In quest'ottica, secondo la teoria dei quasi-mercati e della libertà di scelta tra servizi erogati da enti pubblici, privati e no profit si dimostrano vincenti strumenti come voucher, dote, detrazioni, deduzioni. Molto netto è, infatti, il favore verso quelle Regioni che hanno sviluppato politiche sociali basate sul principio di sussidiarietà e sulla libertà di scelta. Il 71,7% degli intervistati ritiene efficace quest'evoluzione dello Stato sociale che si è realizzata grazie soprattutto alla capacità di innovazione di alcune Regioni: giustamente Formigoni parla di un modello lombardo «sussidiario e pluralista».

Molto alta è anche la percentuale degli intervistati che si dichiara favorevole alla possibilità di detrarre direttamente dalle proprie imposte regionali o locali l'importo dei buoni servizio, allegando poi la documentazione della spesa alla dichiarazione dei redditi: il 68,3% appro-

verebbe questo meccanismo di sussidiarietà fiscale che lascia i soldi in tasca al contribuente, evitando prima di togliere (imposte) e poi restituire risorse (buono servizio).

Su un piano più generale, è interessante infine notare che il termine sussidiarietà viene assimilato a solidarietà per il 58,8%, mentre solo il 10% lo assimila a libertà. Questo dato, se da un lato dimostra come ancora non sia compiutamente percepita la valenza democratica del principio, dall'altro evidenzia come i cittadini, al di là delle rappresentazioni ideologiche ancora dominanti in certi ambienti culturali e politici, constatino l'inefficienza dei sistemi statalisti, spesso organizzati più nell'interesse degli erogatori che degli utenti. Come rileva Amato, appaiono «straordinariamente pertinenti le risposte che con alto consenso prima connettono la sussidiarietà soprattutto al valore della solidarietà, poi la vedono esprimersi in primo luogo in termini di efficienza nella gestione di servizi affidata a soggetti no profit. Solidarietà ed efficienza possono apparire ad alcuni più antitetici che complementari, eppure non è così». I cittadini sembrano quindi avvertire che i quasi-mercati - cui nel loro contributo accennano Lombardi e Violini - possono essere più equi e che introdurre la possibilità di scelta, nei fatti, non vuol dire favorire la fascia di popolazione più agiata a discapito della solidarietà. Anche alcuni recenti studi della *London School of Economics* confermano che le persone in ristrettezze economiche desiderano la libertà di scelta più di quelle benestanti: negli Usa, le minoranze etniche richiedono la libertà di scelta più delle comunità bianche; anche in Nuova Zelanda i gruppi sociali poveri vogliono più possibilità di scelta rispetto alle fasce più agiate, e perfino in Finlandia, la patria della democrazia sociale, le fasce sociali più giovani e più povere desiderano maggiore libertà di scelta rispetto alle fasce sociali più abbienti.

L'analisi di Carlo Lauro, peraltro, dimostra come dall'indagine emerga un legame tra il favore verso la sussidiarietà e il livello dell'istruzione, quasi a confermare che in Italia spesso all'uomo "della strada" mancano gli strumenti, perché sono ancora pochi gli esempi pratici di politiche sussidiarie che consentano di valutare criticamente l'inquinamento ideologico che domina il dibattito.

In ogni caso, se oltre i due terzi sono favorevoli al rafforzamento in Costituzione del principio di sussidiarietà, proprio riguardo al metodo delle riforme emerge un altro dato molto significativo.

Il metodo delle riforme

Viene decisamente bocciata la prassi degli ultimi anni: il metodo delle riforme a colpi di maggioranza, frutto di un eccesso di strumentalizzazione politica. È stata una prassi troppo impropria per un Paese che ha vissuto per 50 anni di un testo definito la «Costituzione di tutti». Nel dopoguerra, nonostante le profondissime differenze ideologiche dei partiti di allora, in forza di una tensione ideale al bene comune, avvenne, infatti, il cosiddetto «miracolo costituente»: un compromesso sincero tra la tradizione cattolica, socialista e liberale che portò a un'approvazione quasi all'unanimità della Carta fondamentale. Per esempio, l'accordo sulla menzione dei Patti lateranensi nell'articolo 7 della Costituzione, nacque grazie all'intervento di Togliatti che, con un discorso di altissimo livello nella seduta del 25 marzo 1947, comunicò, sorprendendo tutti, la disponibilità del Partito comunista a votare il testo dei democristiani, nella convinzione che quella era la decisione «che meglio corrisponde(va) agli interessi della nazione italiana».

Ben altro clima ha invece caratterizzato l'ultimo ventennio della storia italiana. Le cause sono state diverse, ma in fondo è stata la tormentata stagione di Tangentopoli a costringere il sistema a ripensare se stesso: il motore del processo di revisione è stato quindi acceso più da una scintilla patologica che dalla necessità fisiologica di un adeguamento al rapido movimento degli eventi che a livello internazionale hanno caratterizzato l'inizio degli anni Novanta (dall'incedere della globalizzazione alla caduta dei muri). La cicatrice di quella rivoluzione giudiziaria ha segnato il destino della democrazia italiana, tormentandola in diverse forme e modi, spesso condizionandone lo sviluppo, in ogni caso istillando il germe di un manicheismo pronto a tradursi in sfiducia nella politica come compromesso. La rivoluzione giudiziaria, legittimata da una lenta e sapiente preparazione del clima del nuovo manicheismo attraverso la questione morale, ha determinato l'insorgere di un nuovo costume istituzionale e politico che, costruito sulla delegittimazione dell'avversario e sull'assenza di ogni principio di gratuità (indispensabile per poter tendere al bene comune), non ha tardato a manifestarsi in una rinascita del decisionismo. Così, nel caso delle riforme costituzionali del 2001 e del 2006, il reale interesse del Paese, in un caso e nell'altro, è sembrato rimanere solo sullo sfondo. Il sistema istituzionale ne ha pagato il prezzo e rimane oggi a metà del guado da diversi punti di

vista: quello della gestibilità del federalismo, quello di un bipolarismo incompiuto, quello della mancanza di un serio federalismo fiscale.

Lo spaccato del Paese che emerge dall'indagine appare quindi decisamente contrario alla prassi delle "Costituzioni di parte". Di fronte a questo dato sembra urgente una riapertura del dialogo sul disegno dell'assetto organizzativo, tenendo conto anche della fortissima maggioranza (83,2%) che ritiene opportuna una riforma costituzionale approvata anche con la partecipazione della società civile e delle autonomie territoriali. In altre parole, c'è una fortissima maggioranza che vede con favore l'ipotesi di una Bicamerale allargata alla partecipazione della società civile e delle autonomie territoriali. È una formula che a oggi in Italia non è mai stata sperimentata, ma che potrebbe consentire di superare la facile *empasse* di una situazione dove la contrapposizione è ancora troppo accesa perché la politica, da sola, possa riuscire a superare l'anomala prassi degli ultimi anni. Siccome il pluralismo sociale e istituzionale è oggi più ricco di quello della società del dopoguerra, forse è solo valorizzandolo che si può sperare di ricomporre le condizioni che favorirono quel miracolo della «Costituzione di tutti». L'ipotesi di una «Convenzione aperta e pluralistica» prende quindi corpo, come sostiene Bassanini, per «per sottrarre il confronto sulle riforme necessarie e possibili dal "muro contro muro" e dal "dialogo fra sordi" tra maggioranza e opposizione, che caratterizzano (negativamente) la versione italiana della competizione politica in una democrazia maggioritaria». Un'altra ipotesi potrebbe essere quella di una pausa di riflessione, dove invece di puntare alla grande riforma, si proceda per piccoli aggiustamenti, in attesa di condizioni politiche più favorevoli. Dall'indagine emerge però che una larga maggioranza (66,8%) è favorevole a riforme costituzionali di ampia portata, anziché a piccoli e frequenti modifiche di manutenzione. Qualora questa si presentasse oggi come l'unica via praticabile, in ogni caso il segnale che emerge dall'indagine è quello di una diffusa convinzione della necessità di allargare il dibattito, sino a coinvolgere anche i soggetti del pluralismo istituzionale e sociale. Sarebbe un passo in avanti che porterebbe a superare le proposte vagamente giacobine, sistematicamente ricorrenti nel dibattito, sul tipo della commissione di costituzionalisti particolarmente saggi avanzata alcuni mesi fa. Si conferma, invece, la necessità di un accordo ampio: infatti, se nonostante tutta la buona volontà si arrivasse nuovamente a un'altra revisione "di parte", il suo destino comunque non sarebbe sereno.

Lo spirito di un'autentica democrazia, come rilevava monsignor Luigi Giussani, implica un rispetto attivo verso l'altro, «in una corrispondenza che tende ad affermare l'altro nei suoi valori e nella sua libertà»[1]: è questo che il Paese attende.

Forma di governo

La maggior parte degli intervistati (76,6%) è favorevole all'elezione diretta del presidente del Consiglio (il cosiddetto premierato) e solo il 20,8% ritiene che il presidente del Consiglio debba essere indicato dal Parlamento. Tuttavia, la maggioranza (53,8%) si ritiene a favore di un premierato debole, senza cioè il potere di scioglimento anticipato delle Camere (cui però è invece favorevole una percentuale non bassa: circa il 40%), che dovrebbe rimanere formalmente in capo al presidente della Repubblica.

Da un lato, si avverte quindi la necessità di un maggiore potere decisionale del premier, in modo che questo sia in grado di portare a compimento l'essenza del programma elettorale senza dover cedere a troppi ricatti politici, dall'altro si vuole evitare un eccessivo svuotamento del Parlamento, con il rischio di ridurlo a una "caserma" agli ordini del Primo ministro. Scriveva Bagehot: «I leader di partito […] possono costringere con una minaccia più potente di qualsiasi lusinga: il potere di scioglimento. Questo è il segreto che tiene insieme i partiti […]. L'efficienza di un'assemblea richiede una solida massa di voti stabili; e questi vengono raccolti attraverso il legame di deferenza verso un individuo particolare, o attraverso la fede nei principi che questo individuo rappresenta. Sentimenti che sono mantenuti in vita dalla paura che se si vota contro si potrebbe presto non ricevere più alcun voto per se stessi»[2]. Una riduzione, come quella sostenuta da Bagheot, del Parlamento a «una solida massa di voti stabili» da fornire al leader, appare poco compatibile con un processo democratico sostanziale. Lo avverte la maggior parte degli intervistati, dimostrando quindi di non credere al miraggio della "democrazia immediata". Una sintesi plebiscitaria è più

[1] L. Giussani, *L'io, il potere, le opere*. Marietti, Genova 2000, p.179.

[2] S. Ceccanti, *Come chiudere la transizione, ovvero tra riforme istituzionali da Babele a Pentecoste, tra Club Jean Moulin e Regina Vittoria*, in www.astrid-online.it

costruita sull'immagine astratta del *citoyen* che sul terreno su cui vive, pensa e vota l'*homme situé*[3].

Di fatto, però, anche oggi il Parlamento è praticamente ininfluente. Lo dimostra il continuo ricorso al voto di fiducia che sta caratterizzando questa legislatura. Il timore per un eccessivo rafforzamento del potere del Governo sembra emergere anche da un altro dato: il 34% degli intervistati ritiene che il potere di emendamento dei parlamentari debba essere lasciato com'è attualmente; il 33,2% lo vorrebbe ridotto; solo il 25% lo vorrebbe rafforzato.

Nel complesso, dall'indagine si avverte la necessità di un bilanciamento tra esigenze di stabilità e di democraticità: come precisa Barbera, c'è una spinta decisionista, «ma in termini ragionevoli». Si evidenzia una volontà di partecipazione dei cittadini: il corpo elettorale vuole essere protagonista della scelta del premier, senza lasciarla ai partiti, e vuole che tale indicazione sia poi rispettata anche dal gioco politico, senza possibilità di ribaltoni (il 60,5% degli intervistati è favorevole a norme antiribaltone). Si conferma anche l'esigenza di quella "democrazia decidente" che è imposta dalle sfide dei tempi e dalle dimensioni dei problemi da fronteggiare. Nello stesso tempo, però, si manifesta il timore per lo spettro di un premiato troppo spinto, non si cade, per dirla con Amato, nella «arrischiata faciloneria dell'uomo forte».

I dati che emergono dall'indagine, se da un lato apparentemente rendono difficile configurare una forma di governo adeguatamente strutturata (Barbera), dall'altro sembrano in realtà sollecitare una direzione analoga a quella che si sta concretizzando in altri sistemi, come quello francese attraverso la politica di Nicolas Sarkozy o quello tedesco della grande coalizione, dove la capacità di decisione e di riformismo del Governo avviene per effetto di un allagamento della base del consenso, piuttosto che per strategie di ingegneria costituzionale. In altre parole, sembra emergere una sollecitazione verso nuove formule, come quelle indicate da Tremonti, di rafforzamento orizzontale o verticale del potere dei governi, che descrivono un'evoluzione non autocratica, ma all'opposto per conservare la democrazia. Come osserva Barbera, infatti, «gli italiani protestano, più che per i privilegi dei politici, perché non hanno fiducia in un sistema politico che non riesce a produrre decisioni».

Una soluzione potrebbe essere peraltro anche intravista in un pro-

[3] Ibid.

gramma di governo concentrato su alcuni grandi temi e che ne lascia altri al dibattito parlamentare, libero di accordarsi con maggioranze a geometria variabile su singole questioni, in nome del bene comune.

Da ultimo, è da segnalare la forte contrarietà (67,1%) ai senatori a vita nominati dal presidente della Repubblica. Quanto avvenuto nell'ultima legislatura con i senatori a vita, che pur non essendo stati eletti dal popolo hanno fatto da ago della bilancia, non ha certo giocato a favore di questo istituto che sottrae rappresentatività al corpo elettorale.

Sistema elettorale

Per quanto riguarda il sistema elettorale, probabilmente, come spiega Alemanno, anche a causa della «Babele che caratterizza il dibattito politico e quello giornalistico […] nessuna opzione gode del gradimento del 50%+1 del campione».

Si nota, comunque, che molto bassa è la percentuale degli intervistati (9,2%) favorevole al maggioritario secco, in base al quale vince il seggio chi ottiene la maggioranza relativa. È alta, invece, la percentuale di chi sarebbe favorevole al ritorno del proporzionale (28,45%) e si incardina, come nota Carlo Lauro, nella classe degli intervistati più «sussidiari e istruiti»; i maggiori consensi li ottiene invece il sistema a doppio turno (37,7%), tradizionale emblema del sistema francese (doppio turno di collegio), oggi utilizzato in Italia con successo nell'ambito delle elezioni amministrative per l'elezione del sindaco nei Comuni con più di 15.000 abitanti e per le Province (il cosiddetto doppio turno di coalizione).

Probabilmente, il favore per il doppio turno dipende molto dal fatto che nel suo funzionamento questo sistema elettorale rende meno determinante - lo dimostra l'esperienza francese e quella dei Comuni - il condizionamento delle ali estreme. Il primo turno, infatti, registra gli equilibri fra le forze politiche in campo, mentre il secondo turno è aperto alla convergenza o all'appello agli elettori per la coalizione o il candidato meno distante dalla loro preferenza politica. Da questo punto di vista, a livello locale, il bipolarismo italiano si è dimostrato più maturo consentendo agli elettori di giudicare le amministrazioni sulla base dei programmi[4].

[4] A. Barbera, *Sussidiarietà e bipolarismo mite*, in *Bipolarismo mite e sussidiarietà*, «Qua-

L'avversione al maggioritario si deve probabilmente alla cattiva prova del bipolarismo italiano, che a livello nazionale si è dimostrato un bipolarismo "rusticano", dove è prevalsa «la delegittimazione e la demonizzazione reciproca. Dove coalizioni in trincea hanno combattuto, talvolta con toni da guerra civile, battaglie estenuanti che hanno finito per logorare i due schieramenti»[5]. Si è andati ben oltre la fisiologica prassi dello *spoil system*: nei contesti bipolari maturi, la logica dell'alternanza non è la logica della delegittimazione delle riforme precedenti. Per esempio, il leader laburista Blair non ha delegittimato le riforme verso la liberalizzazione del leader conservatore precedente (Thatcher), piuttosto ne ha corretto la direzione e l'impostazione. Il bipolarismo italiano si è invece dimostrato inefficace, anzi ha alimentato la tensione. Mancante di una seria cultura dei pesi e contrappesi, ha favorito, invece che una legittimità nel Parlamento, lo scontro di due legalità: quella della maggioranza e quella dell'opposizione. Si è aperta una sorta di lacuna istituzionale, perché la minoranza, come tale, non è stata più, salvo in ipotesi marginali, presente nel diritto parlamentare in funzione di garanzia. La maggioranza è diventata in grado di "prendere tutto", qualora coesa, a livello di distribuzione dei luoghi di potere all'interno del Parlamento: presidenza delle Camere, delle Commissioni, ecc.

Le ultime leggi elettorali italiane hanno quindi fatto del Parlamento più un luogo di legalità che un luogo di legittimità e garanzia. Di questa prevalenza della legalità sulla legittimità hanno fatto esperienza tanto maggioranze di centrosinistra, quanto di centrodestra. Peraltro, tra le anomalie determinate dalle leggi elettorali va senz'altro ricordata quella di avere costretto, come ricorda Barbera, entrambe le coalizioni «a imbarcare qualunque piccola formazione, accrescendone l'utilità marginale e portando i due schieramenti a trovare i consensi nelle ali estreme». Certo si tratta di un dato che dipende non solo dalla legge elettorale, ma anche dalla cultura politica: «Schröeder ha rifiutato l'alleanza di governo con la sinistra estrema e la destra gollista rifiuta ogni accordo con Le Pen».

Il 67,7% degli intervistati favorevole, comunque, alla previsione di clausole di sbarramento per i piccoli partiti conferma la percezione del pericolo di eccessive rendite politiche delle ali estreme.

derno dell'Intergruppo parlamentare per la sussidiarietà», 7 (2007), p. 16.

[5] Ibid., p. 14.

Da ultimo, riguardo al premio di maggioranza per la coalizione che vince le elezioni, il 33,8% degli intervistati è favorevole a un premio moderato, il 24,8% a un premio forte, il 15,5% a uno minimo, mentre il 20,8% ritiene che non vi debba essere nessun premio di maggioranza.

Federalismo

La sussidiarietà verticale, precisata con il termine decentramento, trova il favore della maggioranza degli intervistati (61,3%). Si tratta, come afferma D'Atena, di un dato non «scontato […] perché lascia trasparire un orientamento complessivamente favorevole all'aumento di dosi di federalismo presenti nel sistema». In questo caso, tuttavia, si registra un divario piuttosto marcato tra Nord e Sud: i favorevoli al decentramento sono il 63,7% nel Nord-Ovest, il 64% nel Nord-Est, il 56,8% al Centro e il 58,7% nel Sud-Isole.

Si tratta di un divario che riflette comprensibilmente la differente domanda di autonomia presente nel nostro Paese, tuttavia è importante sottolineare che anche nel Meridione la maggioranza degli intervistati rimane favorevole all'idea del decentramento (come rileva ancora D'Atena), quasi a confermare la necessità di un processo avvertito come fattore di modernizzazione di un Paese nel quale il centralismo non ha fornito una buona prova.

La vicenda del regionalismo italiano è stata, infatti, singolare sin nel suo inizio: il già gracile impianto del titolo V della Costituzione del 1948 venne congelato dalla stessa Democrazia Cristiana che, una volta entrata nella roccaforte del potere, rinunciò a dare attuazione a quello stesso disegno autonomista che pure aveva sostenuto nell'assemblea costituente. Per evitare di frantumare a livello regionale il potere raggiunto a livello centrale con le prime elezioni politiche nazionali, rinunciò così a trasformare risolutamente la struttura dello Stato unitario.

Un atteggiamento decisamente poco favorevole al rischio dell'autonomia caratterizzò anche lo sviluppo dei due processi di decentramento che si susseguirono negli anni Settanta. Diversamente che in altri Stati a base regionale, si privilegiò un regime uniforme delle autonomie territoriali, dove anche alle Regioni più avanzate veniva concesso solo quel limitato grado di autonomia che era possibile rischiare in quelle più involute.

Il paradosso di questo regionalismo dell'uniformità è quello di essersi dimostrato un metodo inefficace rispetto allo scopo che intendeva raggiungere: votato a garantire l'eguaglianza, in realtà esso ha prodotto egualitarismo, spesso soffocando anche potenzialità di sviluppo che sarebbero andate a beneficio di tutti. Il metodo implicito nel regionalismo dell'uniformità, infatti, non è riuscito, nonostante i vari decenni d'applicazione, a garantire l'unificazione delle condizioni di vita e il tessuto delle varie realtà regionali appare, infatti, ancora attraversato da profonde differenze economiche e sociali[6]. Basti pensare, per esempio, quanto la realtà della sanità della Lombardia sia diversa da quella della Calabria (lo dimostrano anche i dati delle migrazioni sanitarie) o come la condizione dell'agricoltura del Veneto sia differente da quella della Basilicata.

Una nuova interpretazione del principio autonomista ha incominciato a trovare spazio negli anni Novanta, all'interno di un panorama ancora fortemente orientato alla logica dell'uniformità. Solo con la riforma Bassanini, anche se in modo non del tutto lineare (e con gravi mancanze sul piano finanziario), si è avviato un processo di federalismo amministrativo che ha dimostrato la possibilità di superare le due coordinate che in passato avevano arenato il sistema regionale: quella dei limitati poteri concessi alle Regioni e quello della logica dell'uniformità.

Sulla base dei nuovi poteri, le amministrazioni regionali, in alcuni casi, hanno saputo offrire significative conferme di una rinnovata capacità di realizzare una "politica delle differenze", idonea a tradursi anche in termini di maggiore efficacia nell'esercizio delle funzioni trasferite.

Soprattutto alcune realtà regionali hanno dimostrato una notevole capacità di valorizzare le condizioni di sviluppo di nuovi assetti di una *welfare society* caratterizzata dal pluralismo sociale e dalla varietà delle forme di risposta ai bisogni.

Di fronte a questi casi, la convinzione che l'eguaglianza richieda l'uniformità o che tra federalismo e Stato sociale esista un conflitto insanabile è stata smentita dall'introduzione di forme di risposta alle necessità sociali più efficaci di quelle che sarebbero state ipotizzabili in base a una politica uniforme su tutto il territorio nazionale. Nell'ottica dell'uniformità sarebbe risultato, infatti, più difficile considerare le pro-

[6] Cfr. L. Paganetto, *Lo stato sociale in Italia: un'introduzione*, in L. Paganetto (a cura di), *Lo stato sociale in Italia: quadrare il cerchio*, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 8 e ss.

fonde differenze che attraversano la realtà regionale italiana, sia riguardo alle condizioni economiche, sia rispetto alla diversa strutturazione e tradizione del tessuto del privato sociale, con il duplice rischio, quindi, di creare situazioni di inefficienza o al contrario di non valorizzare potenziali risorse. Valorizzando l'applicazione del principio di sussidiarietà, in diverse Regioni si è assistito al passaggio da una concezione del cittadino come un "controllato" della pubblica amministrazione a quella del cittadino considerato come una risorsa della collettività regionale. Il favore - già in precedenza evidenziato - con cui gli intervistati valutano questo processo è una significativa conferma della necessità di proseguire in questa direzione.

Tuttavia, il *federalizing process* italiano, nonostante il passo in avanti della riforma costituzionale del 2001 - peraltro non priva di lacune e difetti (come evidenziano D'Atena e Tremonti) -, rimane ancora incompiuto e non consente appieno, neanche alle Regioni più convinte, un'attuazione organica della sussidiarietà.

Lo dimostra la percezione degli intervistati che, chiamata in questo caso a dare un giudizio storico sull'evoluzione dell'ordinamento (più che sull'idea di decentramento come nella domanda precedente), denota solo un 23,6% convinto che il passaggio di alcuni poteri dallo Stato centrale alle Regioni abbia migliorato la situazione precedente, mentre il 34,8% ritiene che abbia invece lasciato la situazione invariata e il 34,5% che abbia peggiorato la situazione precedente, con una punta del 43,1% nel Sud-Isole.

Si tratta di un dato che dimostra la complessità della situazione attuale in cui si trova il *federalizing process*, avviato a partire dalla fine degli anni Novanta. Il Paese si trova oggi a metà del guado, in una situazione istituzionale incompiuta, nella quale si alimenta l'inefficienza e la deresponsabilizzazione.

Non a torto, alcuni hanno parlato di «federalismo tradito», perché le riforme necessarie non sono state portate a compimento, con un sostanziale depotenziamento dei possibili effetti virtuosi del federalismo: le autonomie territoriali hanno quindi avuto poche *chances* di operare politiche innovative in senso organico, mentre gli apparati statali non si sono ridimensionati.

La percezione della necessità di riprendere il cammino della riforma dell'assetto federale, correggendo le lacune e i difetti della riforma del titolo V del 2001, emerge dal risultato dell'indagine sul Senato federale.

Il 56,5% degli intervistati ritiene opportuno che l'attuale Senato venga trasformato in un Senato federale.

La mancanza di una Camera territoriale è la più vistosa e ingiustificata lacuna della riforma del titolo V, al punto da renderla ingovernabile senza una radicale trasformazione di uno dei due rami del Parlamento. Il solo sistema delle Conferenze, infatti, poteva rappresentare una soluzione adeguata all'interno di un federalismo solo amministrativo, ma i limitati poteri concessi alle varie Conferenze non sono più idonei a garantire un processo adeguato nel nuovo federalismo legislativo, dove è diventata invece indispensabile una vera e propria stanza di compensazione politica a livello nazionale. La sua mancanza rende ingestibile tutta l'ambiziosa riforma del titolo V: lo dimostra lo spaventoso contenzioso costituzionale che si è sviluppato e le soluzioni spesso funamboliche che la Corte costituzionale è stata, in qualche caso, costretta ad assumere come nel caso della sentenza n. 303 del 2003 sulla legge obiettivo.

La necessità della revisione del bicameralismo paritario, tuttavia, si è sempre scontrata con la straordinaria difficoltà politica a portare avanti un progetto di riforma che interessa gli stessi riformatori, addirittura costringendo uno dei rami del Parlamento a un vero e proprio "suicidio". Stretto dentro questa morsa politica, in Italia il progetto di revisione dell'ormai decisamente obsoleto modello bicamerale del'48 non è mai riuscito a decollare, nonostante i numerosi tentativi svolti al riguardo.

La sede più naturale per l'istituzione di una vera e propria Camera territoriale sarebbe stata, evidentemente, la riforma del titolo V, cogliendo l'occasione per legare la rivoluzione del nuovo federalismo legislativo agli strumenti istituzionali indispensabili alla sua gestione. Una volta persa quell'occasione, invece, la difficoltà politica si è naturalmente ingigantita.

La stragrande maggioranza degli intervistati (82%), in ogni caso, è favorevole a un Senato federale i cui membri siano eletti direttamente dal popolo, piuttosto che nominati dalle giunte regionali, bocciando così il modello di una vera e propria Camera territoriale sul tipo del *Bundesrat* tedesco, cui sarebbe favorevole solo il 5,6% degli intervistati.

Nel complesso, vince quindi l'opzione per un modello simil-americano (analoga a quella che era stata proposta - riguardo alla composizione - nella legge costituzionale sulla *devolution*) che non garantirebbe però allo stesso modo del *Bundesrat* la rappresentanza degli interessi regionali.

È evidente, però, che un corretto sviluppo della riforma del titolo V richiederebbe una seconda Camera rappresentativa non della popolazione, ma delle Regioni, funzionale a permettere un ruolo maggiormente incisivo nel procedimento legislativo.

Se da un lato, quindi, non si può non rilevare il limite del modello costruito sull'elezione diretta, dall'altro occorre considerare la forte domanda di partecipazione popolare alla selezione politica che emerge dall'indagine, che probabilmente ha guidato l'espressione delle preferenze anche in questo ambito[7].

Molto forte è inoltre la percentuale degli intervistati che sarebbe favorevole all'applicazione dell'articolo 116 della Costituzione per permettere, con un'apposita procedura, ad alcune Regioni a statuto ordinario di ottenere poteri legislativi più forti in alcune delle attuali competenze esclusive statali (giustizia di pace, ambiente ed ecosistema, norme generali sull'istruzione) e in tutte quelle concorrenti (essendo potenzialmente in causa tutto l'elenco dell'articolo 117 comma 3 della Costituzione).

Si tratta del cosiddetto regionalismo differenziato o asimmetrico, cui stanno lavorando alcune Regioni come la Lombardia (come ricorda l'intervento di Formigoni) e il Veneto. Peraltro, in altre esperienze, come, per esempio, quella spagnola, proprio il meccanismo del regionalismo asimmetrico ha contribuito ad avviare un circolo virtuoso dell'autonomia regionale, con un quadro complessivo che si è ora assestato in un generalizzato livellamento verso l'alto dei poteri delle Comunità Autonome[8] e dove «la realizzazione del disegno autonomista non solo non ha incrementato, ma anzi ha ridimensionato - secondo le analisi di diversi studiosi - le disparità territoriali, con un significativo trasferimento di risorse dalle Regioni più forti a quelle più svantaggiate»[9].

La percentuale di favore al regionalismo differenziato è comprensibilmente molto più alta al Nord rispetto al Sud, con un divario che rimane anche rispetto alle singole materie nelle quali avviare il processo. Il 74,1% degli intervistati sarebbe favorevole a una competenza esclusiva

[7] In Spagna, peraltro, la Seconda Camera delle *Cortes*, sebbene definita dalla stessa Costituzione come «Camera di rappresentanza territoriale», è anch'essa composta per la maggior parte da senatori eletti direttamente dal corpo elettorale, affiancati da una quota di rappresentanti delle comunità autonome.

[8] Cfr. L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano 2000, pp. 157 e ss.

[9] L. Vandelli, *Devolution e altre storie,* Il Mulino, Bologna 2002, p. 128.

regionale in materia di sanità; il 61,1% a una competenza esclusiva regionale in materia d'istruzione; il 79% a una competenza esclusiva in materia di protezione civile (in questo caso la percentuale è maggiore al Sud); l'80,6% a una competenza regionale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Da ultimo, riguardo ai livelli ritenuti più funzionali a garantire determinate politiche, la maggior parte degli intervistati (37,8%) ritiene che il Comune sia l'ambito più funzionale a garantire la solidarietà e lo Stato (49,9%) a garantire lo sviluppo economico. In merito alla riorganizzazione degli attuali Comuni e Province, anche attraverso accorpamenti, il 48,9% si dichiara molto o abbastanza favorevole, poco o per nulla si dichiara invece il 43,9% degli intervistati. Peraltro, dall'analisi di Carlo Lauro emerge anche un'altra divergenza, oltre a quella tra Nord e Sud prima evidenziata, perché la classe più centralista (e anche meno decisa verso la sussidiarietà, che pure valuta con favore) si concentra tra gli insegnanti/impiegati, che in percentuali alte giudicano lo Stato come il livello più adeguato ad assicurare lo sviluppo e si ritengono contrari al decentramento di istruzione e sanità, come anche alla riorganizzazione delle amministrazioni territoriali.

Federalismo fiscale e valutazione

Quella del federalismo fiscale è ancora una pagina bianca della nostra storia repubblicana, o perlomeno una pagina che attende ancora di essere scritta in modo da attuarne compiutamente presupposti e potenzialità.

La questione del federalismo fiscale nel dibattito italiano troppo spesso è stata trattata in modo retorico, prescindendo dai dati e dalle dinamiche effettivamente in causa, fino a divenire una sorta di Babele, dove le più disparate opinioni si sono confuse con chiara tranquillità. Si è paventata la possibilità dell'esplosione dei costi, il rischio di un aumento della pressione fiscale, lo spettro della disgregazione del Paese. I dati reali sono, invece, stranamente passati sotto silenzio, come quelli evidenziati dalla Corte dei conti sul numero dei dirigenti dei ministeri: a livello statale, dopo la riduzione di circa 1.000 unità tra il 1991 e il 1998 (da 5.600 a 4.600), nel periodo successivo (fino al 2002) si è raggiunto il numero di 5.900. Si è così ampiamente superato lo stesso livello di partenza, moltiplicando le strutture amministrative proprio nel momen-

to in cui si doveva attuare il federalismo amministrativo e l'esternalizzazione dei servizi[10].

Oggi continuano di fatto a valere le linee di fondo dell'impianto disegnato dal decreto legislativo n. 56 del 2000 che continua una logica da "finanza derivata", sebbene mascherata sotto la forma di un'iniziale attuazione del federalismo fiscale. Mantenere un modello di sostanziale "finanza derivata" in un Paese che, con la riforma costituzionale del 2001, ha decentrato forti competenze legislative, crea enormi confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, rende ingovernabili i conti pubblici: non solo gli enti locali, ma nemmeno le strutture statali accettano davvero la nuova logica federalista. I costi propri delle amministrazioni centrali ammontano nel 2005 a oltre 84 miliardi di euro, con un sensibile incremento (+5%) rispetto al 2004. Negli ultimi anni la spesa per la dirigenza dei ministeri centrali è aumentata del 97,9% (fonte Eurispes).

Si favoriscono così le duplicazioni di strutture e le inefficienze. Per tutta la scorsa legislatura si è cercato in vario modo di congelare la spesa di Regioni ed enti locali; ma questo è avvenuto senza federalismo fiscale, quindi facendo di tutta un'erba un fascio con meccanismi surrogatori che spesso hanno premiato gli sprechi e punito i virtuosi, senza garantire effettivi miglioramenti. La Corte costituzionale ha ultimamente dato segnali molto decisi, colpendo molti di questi meccanismi surrogatori: la dichiarazione di incostituzionalità del cosiddetto "taglia spese" è stata emblematica della necessità d'invertire la tendenza attraverso un serio meccanismo di responsabilizzazione finanziaria.

All'interno del sistema, inoltre, hanno iniziato a manifestarsi forti insofferenze verso questioni rimaste troppo a lungo irrisolte, come quella del privilegio finanziario di alcune ricche Regioni ad autonomia speciale del Nord, divenuta ancora meno tollerabile da quando la riforma del titolo V ha sostanzialmente equiparato i livelli competenziali delle autonomie ordinarie e speciali. Molti comuni del Nord (da ultimo Cortina) hanno infatti seguito la recente iniziativa del comune veneto di Lamon, che nei mesi scorsi ha chiesto, dopo aver indetto un referendum tra la popolazione, l'annessione al Trentino Aldo Adige per beneficiare dei rilevanti (e ormai ingiustificati) privilegi finanziari di questa Regione.

[10] Cfr., per il dato, L. Mazzillo, *Federalismo fiscale e patto di stabilità*, in L. Antonimi (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 33 e ss.

Non sono mancati, infine, casi di federalismo fiscale "impazzito", all'interno del quale hanno preso vita imposte "esportate", ovvero a carico dei non residenti, come il "tubatico" siciliano o le imposte sul lusso della Sardegna che realizzano una sorta di fiscalità etnica.

Da questo punto di vista, l'indagine evidenzia un dato importante: il 60,8% degli intervistati ritiene che il federalismo fiscale possa consentire una maggior efficienza e trasparenza del prelievo fiscale e/o minori sprechi a livello regionale o locale. Nell'opinione pubblica, nonostante la complessità dell'argomento e la retorica che spesso ha inquinato il dibattito, sta quindi maturando la consapevolezza che non solo il federalismo fiscale costituisce un passaggio indispensabile per portare a compimento il cammino verso un assetto di tipo federale, ma anche che potrebbe consentire un'evoluzione idonea a modernizzare alcuni elementi del patto fiscale, rendendolo più trasparente e conforme al principio *no taxation without representation*.

Quest'anno, infatti, si è parlato molto dei costi della politica, senza però valutare il contesto di più lungo periodo. È vero che, per esempio, i vitalizi agli ex deputati pesano per 127 milioni di euro, ma poco ci si è interrogati sui costi delle mancate riforme: in giugno è stato approvato il decreto salva deficit che prevede il concorso straordinario dello Stato nel ripiano dei disavanzi dei servizi sanitari regionali. Sono stati stanziati ben 3 miliardi di euro per il 2007 a favore delle Regioni in rosso (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia). Si tratta di un decreto che rischia di vanificare il principio di buona amministrazione: se si premia chi ha creato più disavanzi, per quale motivo le amministrazioni locali dovrebbero chiedere sacrifici ai propri cittadini piuttosto che fare politiche demagogiche creando disavanzi destinati prima o poi a essere coperti dalle tasse di tutti gli italiani? È solo un piccolo esempio, come sostiene Formigoni, degli enormi costi che comporta la mancata attuazione del federalismo fiscale: il Molise - beneficiario del decreto salva deficit - ha 288 dipendenti regionali ogni 100.000 abitanti, contro i 43 della Lombardia. È chiaro che finché non sarà messo a regime un serio federalismo fiscale, quello che è nato in Italia con la riforma costituzionale del 2001 rimarrà solo un federalismo tradito. Con una metafora, infatti, si può paragonare la riforma del titolo V a un motore che attende il carburante: in mancanza, per quanto evoluto, non potrà mai essere messo in moto. Il carburante è l'insieme delle risorse destinate a essere mobilitate dal federalismo fiscale.

L'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione costituisce, da questo punto di vista, una condizione necessaria perché il disegno costituzionale sul federalismo possa svilupparsi compiutamente, come ha più volte ribadito la Corte costituzionale: «Appare evidente che l'attuazione dell'articolo 119 sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni».

Se il federalismo fiscale è ancora il grande assente dello scenario istituzionale italiano, il recente disegno di legge governativo compie numerosi passi in avanti, anche se non appare ancora in grado di sviluppare tutte le potenzialità del processo, che risultano invece avvertite dagli intervistati. Rispetto alla domanda sull'esito ritenuto più probabile in caso di attuazione del federalismo fiscale, il 56,7% ritiene infatti che il federalismo fiscale determinerebbe una promozione dello sviluppo anche nelle aree più depresse in virtù di una maggiore responsabilizzazione di queste ultime. Solo il 33,5% ritiene che si verificherebbe un aumento del divario tra zone ricche e zone depresse. Questo dato peraltro è interessante, perché trova conferma sia al Centro che al Sud, a dimostrazione che la maggioranza degli intervistati, sia del Nord che del Sud, vede nell'attuazione del federalismo fiscale la possibilità di una promozione dello sviluppo a beneficio di tutti. Riecheggiano in questo dato le parole di Sturzo: «Io sono unitario, ma federalista impenitente. Lasciate che noi del Meridione possiamo amministrarci da noi, da noi designare il nostro indirizzo finanziario, distribuire i nostri tributi, assumere le responsabilità delle nostre opere, trovare l'iniziativa dei rimedi ai nostri mali; non siamo pupilli, non abbiamo bisogno della tutela interessata del Nord»[11]. Probabilmente l'attaccamento alla rendita e alle inefficienze è più proprio di una certa classe politica che non della gran parte della popolazione.

Giustamente Amato precisa: «Può stupire qualcuno e dovrebbe in ogni caso rallegrare tutti che il federalismo fiscale sia visto come fonte non di accentuati divari fra ricchi e poveri, ma di più efficienza da una maggioranza che è tale in tutto il Paese (anche se più ristretta al Sud). Una tale prospettiva rientra, oltre che negli scontati auspici del Nord, nella migliore tradizione meridionalistica, a partire da Gaetano Salve-

[11] L. Sturzo, *La Regione nella nazione*, Capriotti, Roma 1949, p. 322.

mini, che vi scorgeva le necessarie premesse per la formazione di una classe dirigente responsabile».

Non deve sorprendere, infine, l'altro dato dell'indagine, dal quale emerge che il 60,7% degli intervistati ritiene che l'attuazione del federalismo fiscale possa essere in contrasto con l'aspettativa di servizi sociali (per esempio, sanità, istruzione, ecc.) uniformi sul territorio.

Nel determinare quest'orientamento ha probabilmente influito la cattiva prova che ha fornito il decreto legislativo n. 56 del 2000, tuttora in vigore: presentato come una prima attuazione del federalismo fiscale, esso ha in realtà funzionato attraverso automatismi che, se da un lato hanno messo in grave difficoltà le Regioni del Sud, dall'altro non hanno premiato gli sforzi verso un utilizzo più efficace delle risorse. Il decreto si è dimostrato, infatti, incapace sia di generare comportamenti responsabilizzanti, sia di garantire solidarietà. Significativo è il caso della Campania che, in base a quel modello, nemmeno con il massimo sforzo fiscale consentito può riuscire a finanziare le sue funzioni, così come quello della Puglia, dove il risanamento dei bilanci sanitari non ha determinato alcuna conseguenza premiale nei confronti di questa Regione rispetto a quelle che hanno continuato nella logica del disavanzo.

Da questo punto di vista, è evidente che l'attuazione del federalismo fiscale comporterà una redistribuzione della ricchezza: oggi il Veneto registra un residuo fiscale[12] positivo di 11,5 miliardi di euro (pari al Pil della Lettonia). È un dato che colloca il Veneto al terzo posto, dopo Lombardia ed Emilia Romagna. In altre parole, se il Veneto potesse trattenere tutte le risorse destinate alla perequazione, la spesa locale - a parità di pressione fiscale - potrebbe aumentare del 78% (da 3.220 a 5.734 euro per ogni cittadino veneto).

Le attuali dinamiche della perequazione determinano che le risorse prelevate da Lombardia, Emilia Romagna e Veneto servono per ripianare i disavanzi maturati in Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Tuttavia, le spese di funzionamento di Molise, Basilicata, Umbria, Abruzzo e Campania presentano valori compresi tra i 180 e i 380 euro per abitante. Il Veneto, però, spende

[12] Concretamente, il residuo fiscale è dato dalla differenza tra tutte le entrate (fiscali e di altra natura) che le amministrazioni pubbliche prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese. I dati riportati nel testo sono tratti da Unioncamere Veneto, Regione Veneto, *I costi del "non federalismo"*, «Quaderni di ricerca», 8 (maggio 2007).

all'anno meno di 100 euro procapite per far funzionare la macchina amministrativa regionale.

Un serio federalismo fiscale potrebbe allora favorire una solidarietà responsabilizzante, rendendo più trasparente la perequazione ed evitando l'accendersi, altrimenti inevitabile, di una seria "questione settentrionale" dovuta alla sottrazione di risorse per mantenere sprechi e inefficienze. Come evidenzia Bassanini, dal *Rapporto* emerge «che il federalismo fiscale può comportare una competizione tra territori, in contrasto con un'assoluta uniformità dei livelli delle prestazioni sociali, ma anche la convinzione che esso non aggraverebbe gli squilibri Nord-Sud, anzi incentiverebbe lo sviluppo delle aree depresse e garantirebbe una maggiore efficienza del prelievo».

Da questo punto di vista, è utile concludere evidenziando che il 60,5% degli intervistati si dichiara favorevole all'introduzione in Costituzione del principio di valutazione delle politiche pubbliche, a ulteriore conferma della necessità di un uso ponderato delle risorse prelevate attraverso l'imposizione fiscale.

Per concludere

Una lettura complessiva del *Rapporto 2007* rende particolarmente indovinata l'osservazione di Chiti (e condivisa sostanzialmente da tutti gli altri commenti politici al *Rapporto*) sulla necessità di una «stagione di riforme che sia davvero all'altezza delle aspettative», che non sia «l'iniziativa di una sola parte dello schieramento parlamentare», ma che sia «una riforma che parta anche dalla modifica delle regole democratiche di funzionamento del sistema politico-partitico italiano», secondo un disegno che «ha nella sussidiarietà la bussola, un termine di riferimento e un criterio guida che permette di avere una visione di fondo».

In questa prospettiva - la sussidiarietà come bussola delle riforme, come ribadisce Carlo Lauro - può situarsi l'antidoto al mondo post-girotondino dell'apparente antipolitica, e anche al mondo dell'antipolitica snob e ultraliberista. Si tratta di posizioni che manifestano una prepotenza sulla realtà «perseguita con la riduzione sistematica dei desideri, delle esigenze e dei valori», riprendendo l'espressione usata da don Giussani ad Assago nel 1987. Se l'attacco in corso riguarda la stessa

concezione della persona, la risposta non può che essere a quel livello e partire, anche sul piano politico ed economico (come disse ancora don Giussani), dal rilancio dell'«irriducibilità della coscienza alle istituzioni», da quella «cultura della responsabilità» che «deve mantenere viva quella posizione originale dell'uomo da cui scaturiscono desideri e valori».

Come precisa Tremonti, «la politica può essere cattiva o buona, odiata o amata. È buona la politica che parte dalla realtà e l'asseconda, la favorisce nelle sue tendenze positive».

In definitiva, vale oggi per tutta la politica e anche per l'antipolitica italiana un concetto espresso da don Giussani ad Assago: «Un partito che soffocasse, che non favorisse o che non difendesse questa ricca creatività sociale, contribuirebbe a creare, o a mantenere, uno Stato prepotente sulla società. Tale Stato si ridurrebbe ad essere funzionale solo ai programmi di chi fosse al potere».

Viceversa, il dialogo sulle riforme merita di essere ripreso proprio come testimonianza di un'attenzione ai problemi che il Paese reale avverte, nella necessità che il «contratto sociale (Costituzione)» tenda a «dare norme sempre più perfette che assicurino ed educhino gli uomini alla convivenza come comunione»[13].

[13] L. Giussani, *L'io, il potere, le opere*, cit., p.180.

GLI AUTORI

Gianni Alemanno
Deputato al Parlamento italiano.

Giuliano Amato
Ministro dell'Interno.

Luca Antonini
Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Padova. Vicepresidente della Fondazione per la Sussidiarietà.

Augusto Barbera
Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

Franco Bassanini
Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Roma.

Mario Bertolissi
Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Padova.

Vannino Chiti
Ministro per i Rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali.

Antonio D'Atena
Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Roma Tor Vergata.

Roberto Formigoni
Presidente Regione Lombardia.

Maria Gabriella Grassia
Professore associato di Statistica sociale, Università Federico II di Napoli.

Carlo Lauro
Professore ordinario di Statistica, Università Federico II di Napoli. Responsabile del dipartimento Ricerca della Fondazione per la Sussidiarietà.

Maurizio Lauro
Dipartimento Ricerca della Fondazione per la Sussidiarietà.

Neri Lauro
Dipartimento Ricerca della Fondazione per la Sussidiarietà.

Enrico Letta
Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Giorgio Lombardi
Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università di Torino.

Leonardo Morlino
Professore ordinario di Scienza politica, Università di Firenze.

Andrea Simoncini
Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Macerata.

Giulio Tremonti
Vicepresidente della Camera dei deputati.

Lorenza Violini
Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Milano.

Giorgio Vittadini
Professore ordinario di Statistica metodologica, Università di Milano-Bicocca. Presidente della Fondazione per la Sussidiarietà.