

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

LE RIFORME COSTITUZIONALI
(materiali di documentazione)

a cura di Anna Valeria Seghetti

Ottobre 2013

LE RIFORME COSTITUZIONALI
(materiali di documentazione)

Premessa

Il presente quaderno raccoglie i principali documenti relativi ai lavori che, in diverse sedi istituzionali, affrontano il tema delle riforme costituzionali. Per ragioni di sintesi si riportano solo i documenti più significativi. Sono tuttavia disponibili presso il Servizio Studi i contributi dei singoli componenti la Commissione per le riforme costituzionali, nonché i primi commenti di dottrina pubblicati on-line.

10 ottobre 2013

INDICE

I.	GRUPPO DI LAVORO SUI TEMI ISTITUZIONALI ISTITUITO DAL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	3
	a) <u>Atto istitutivo ed elenco dei componenti</u>	
	Atto del Presidente del 30 marzo 2013 (comunicato)	5
	b) <u>Relazione finale (12 aprile 2013)</u>	6
II.	COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI ISTITUITA DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	35
	a) <u>Atto istitutivo ed elenco dei componenti</u>	
	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 giugno 2013	37
	b) <u>Lavori</u>	
	Insediamiento	
	Relazione introduttiva del Ministro per le riforme costituzionali	41
	Verbale della riunione di insediamento del 12 giugno 2013	45
	Schemi tematici di discussione	
	Sulla riforma del bicameralismo	63
	Sul Titolo V della Costituzione	66
	Sulla riforma della forma di Governo	71
	Sulla riforma del sistema elettorale	74
	Resoconti delle riunioni	
	riunione del 17 giugno 2013	78
	riunione del 24 giugno 2013	120
	riunione del 1° luglio 2013	157
	riunione dell'8 luglio 2013	182
	riunione del 15 luglio 2013	214
	riunione del 22 luglio 2013	249
	c) <u>Relazione finale (17 settembre 2013)</u>	297
	d) <u>Documentazione a corredo</u>	
	Dossier tematici curati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le riforme istituzionali	
	– Il superamento del bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale (n. 1)	338
	– I tentativi di riforma del Titolo V dopo il 2001 (A.S. 3520, XVI legisl. e A.S. 2544–D, XIV legisl.) (n. 2) e allegata tavola sinottica con testi a raffronto del Titolo V della Costituzione vigente e dei due	356

progetti di riforma	
– La forma di Governo nei principali tentativi di riforma costituzionale (n. 3)	383
– L'evoluzione dei sistemi elettorali del parlamento italiano (n. 4)	403
III. COMITATO PARLAMENTARE	417
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI ED ELETTORALI	
– <u>Atto istitutivo</u>	
a) Disegno di legge costituzionale S.813 recante "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali" nel testo presentato dal Governo, con relativa relazione	419
b) Disegno di legge costituzionale S. 813–B recante "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali", approvato in sede di prima deliberazione dal Senato l'11 luglio 2013 e dalla Camera il 10 settembre 2013	433
– stato dell' <i>iter</i> parlamentare	441

I.

**GRUPPO DI LAVORO SUI TEMI ISTITUZIONALI
ISTITUITO DAL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

a) Atto istitutivo ed elenco dei componenti

Atto del Presidente del 30 marzo 2013 (comunicato)

Definiti i componenti dei gruppi di lavoro

C o m u n i c a t o

Sono stati definiti i due gruppi di lavoro che, su invito del Presidente della Repubblica, si riuniranno nel corso della prossima settimana -stabilendo contatti con i presidenti di tutti i gruppi parlamentari - su proposte programmatiche in materia istituzionale e in materia economico-sociale ed europea. Hanno accettato di farne parte: per il primo, il prof. Valerio Onida, il sen. Mario Mauro, il sen. Gaetano Quagliariello e il prof. Luciano Violante; per il secondo, il prof. Enrico Giovannini, presidente dell'Istat, il prof. Giovanni Pitruzzella, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato; il dottor Salvatore Rossi, membro del Direttorio della Banca d'Italia, l'on. Giancarlo Giorgetti e il sen. Filippo Bubbico, presidenti delle Commissioni speciali operanti alla Camera e al Senato, e il ministro Enzo Moavero Milanesi.

Roma, 30 marzo 2013

**Relazione Finale del
Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali**

Istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica

composto da
Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante

12 aprile 2013

Premessa

1. Diritti dei cittadini e partecipazione democratica

Statuto dei Partiti

Referendum

Leggi di iniziativa popolare

Dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali

Principio di legalità

2. Del metodo per le riforme costituzionali

La Commissione Redigente

3. Parlamento e Governo

Forma di Governo

Rapporti Parlamento-Governo

Legge elettorale

Superamento del bicameralismo paritario

Numero dei parlamentari

Funzionamento delle Camere

4. Rapporto Stato-Regioni

Poteri e Funzioni delle Regioni

Federalismo Fiscale

5. Amministrazione della Giustizia

Obbiettivi di carattere generale
Certezza del diritto e Principio di legalità
Giustizia Penale
Giustizia Civile
Responsabilità disciplinare dei magistrati
Magistratura e mezzi di comunicazione
Magistrati e cariche elettive o di governo Magistrati fuori ruolo CSM

6. **Regole per l'attività politica e il suo finanziamento**

Finanziamento dei partiti
Conflitto di interessi
Lobbies
Giunte per la Deontologia Parlamentare

Appendice

Premessa

1. Il Presidente della Repubblica ha istituito il 30 marzo 2013 due Gruppi di lavoro con il compito di proporre, attraverso due distinti Rapporti, misure dirette ad affrontare tanto la crisi economica quanto la crisi del sistema istituzionale. Ai due gruppi di lavoro è stato assegnato il compito di misurare sulle questioni affrontate i livelli di convergenza e i punti di divergenza tra i componenti del Gruppo di lavoro al fine di facilitare un ampio consenso tra le forze politiche presenti in Parlamento.
2. Il Gruppo sulle riforme istituzionali è composto dal Senatore Mario Mauro, dal Professor Valerio Onida, dal Senatore Gaetano Quagliariello, dal Professor Luciano Violante. Il Gruppo si è riunito nelle giornate del 4, 5, 8, 9 e 11 aprile ultimo scorso, e ha selezionato le questioni ritenute di maggior rilievo per il superamento della crisi del sistema istituzionale sulla base di valutazioni politiche, del giudizio dei costituzionalisti, dei lavori delle Commissioni parlamentari che si sono succedute nel tempo.

Il Gruppo di lavoro ha concepito se stesso come organismo non formalizzato e di breve durata, che non deve interferire né con l'attività del Parlamento, né con le decisioni che spettano alle forze politiche. Si è posto perciò l'obiettivo di formulare alcune brevi proposte programmatiche che possano divenire, con diverse modalità, terreno di condivisione tra le forze politiche. Il Gruppo di lavoro ha raggiunto un elevato grado di condivisione sulle proposte raccolte nel rapporto, salvo pochi casi, specificamente segnalati, nei quali le differenti opinioni non hanno trovato un punto di mediazione.

3. L'Italia ha bisogno di riforme in grado di ravvivare la partecipazione democratica, di assicurare efficienza e stabilità al sistema politico e di rafforzare l'etica pubblica: principi e valori che costituiscono il tessuto connettivo di ogni democrazia moderna e ingredienti del suo successo nella competizione globale. Le proposte contenute nel rapporto possono concorrere a migliorare il funzionamento della nostra democrazia contribuendo ad attivare i processi di crescita economica e sviluppo sociale.
4. Il rapporto è suddiviso in sei capitoli: 1) Diritti dei cittadini e partecipazione democratica; 2) Del metodo per le riforme costituzionali; 3) Parlamento e

Governo; 4) Rapporto Stato-Regioni; 5) Amministrazione della giustizia; 6) Regole per l'attività politica e per il suo finanziamento.

5. Il rapporto è proposto nella piena consapevolezza dei limiti di mandato, di tempo e di ruolo dei suoi presentatori; pertanto non ha alcuna ambizione di esaustività.

Capitolo Primo

Diritti dei cittadini e partecipazione democratica.

Il potenziamento dei diritti dei cittadini e della partecipazione democratica costituisce un pilastro fondamentale per rinnovare la democrazia e la vita pubblica.

6. **Statuto dei partiti politici.** La Costituzione definisce il partito come una associazione di cittadini che si impegnano con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art.49). Con il tempo questo carattere di libera e nobile associazione politica si è affievolito tanto nella realtà quanto, e molto di più, nella percezione dell'opinione pubblica. L'insoddisfazione per le prestazioni del sistema politico si è indirizzata, come in tutti i periodi di crisi, principalmente contro i partiti.

La rilegittimazione dei partiti politici come strumento a disposizione di tutti i cittadini per partecipare alla vita politica del Paese passa attraverso un loro rinnovato orientamento verso il bene comune e la responsabilità nazionale, ma decisiva è la determinazione dei caratteri minimi degli Statuti che possano assicurare il cittadino in ordine alla struttura e alle finalità di ciascuno.

Tale esigenza ha trovato concretizzazione nella legge 96/2012 sul finanziamento dei partiti (v. più avanti par. 33) che all'art. 5 impone, al fine di ottenere la quota di finanziamento loro spettante, di trasmettere ai presidenti delle Camere tanto l'atto costitutivo quanto lo statuto "conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti". E' opinione del Gruppo di Lavoro che tale previsione sia troppo generica e rischi di dar luogo ad incertezze e contenziosi. Pertanto, appare opportuno proporre che ogni statuto preveda, per rispondere ai requisiti di democraticità richiesti dalla Costituzione: a) gli organi dirigenti elettivi; b) le procedure deliberative che prevedano adeguata interazione tra iscritti e dirigenti nella formazione degli indirizzi politici; c) gli organi di garanzia e di giustizia interni; d) la istituzione dell'anagrafe degli iscritti e le condizioni per l'accesso, che dovrebbe essere garantito a tutti gli iscritti; e) l'equilibrio di genere negli organi collegiali e nella formazione delle candidature; f) le garanzie per le minoranze; g) le procedure per modificare statuto, nome e simbolo del partito.

7. **Referendum costituzionale.** Si propone di prevedere che le leggi di revisione costituzionale possano sempre essere sottoposte a referendum popolare confermativo.
8. **Referendum abrogativo.** Il Gruppo di lavoro segnala cinque interventi che rafforzerebbero l'efficacia del referendum abrogativo come strumento di partecipazione dei cittadini: a) elevazione del numero delle sottoscrizioni in relazione all'aumento della popolazione (nel 1948 gli italiani erano poco più di 46 milioni); b) collocare il giudizio di ammissibilità del quesito da parte della Corte Costituzionale non dopo la raccolta di tutte le firme, ma dopo la raccolta di un certo numero, ad esempio 100.000, adeguate a comprovare la serietà della proposta; c) definire più precisamente i requisiti di ammissibilità anche per fronteggiare il ricorso esasperato alla "tecnica del ritaglio"; d) definire il *quorum* di validità del risultato calcolandolo nel 50% più uno della percentuale dei votanti nella più recente elezione per la Camera dei Deputati; e) vietare, per un periodo determinato, di ripristinare la norma abrogata e comunque di aggirare il risultato referendario.
9. **Leggi di iniziativa popolare.** Si segnala l'opportunità di elevare il numero di firme richieste, per tener conto dell'aumento della popolazione rispetto ai dati del 1948 (vedi sopra) e per dare maggior efficacia politica alla iniziativa. Dalla presentazione del progetto con il numero di firme prescritto deve derivare uno specifico obbligo di deliberazione per le Camere (v. sub. par. 18 lett. e.)
10. **Dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali.** I grandi interventi infrastrutturali devono essere decisi solo dopo un ampio e regolato confronto pubblico, per favorire la partecipazione dei cittadini a decisioni che hanno impatto rilevante sull'ambiente, come richiesto dalla Convenzione di Aarhus del 1998 e come avviene da tempo in Francia con la legge n. 276 del 2002 dedicata alla "démocratie de proximité". Il dibattito pubblico deve svolgersi nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili e deve riguardare tanto l'opportunità stessa della costruzione della grande opera quanto le modalità e le caratteristiche della sua realizzazione. Al dibattito, mediato da esperti estranei al committente, può partecipare tutta la popolazione interessata. I costi sono a carico del committente dell'opera. Dallo svolgimento del dibattito pubblico deriverebbero benefici sia in termini di partecipazione e democraticità delle decisioni sia in termini di speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa (che in questo modo non verrebbe più permanentemente condizionata dalle pressioni

settoriali e localistiche). Vanno inoltre disincentivate le impugnazioni meramente strumentali.

11. **Principio di legalità.** A causa dell'eccesso di produzione normativa, della complessità dei fenomeni sociali e della qualità non sempre adeguata dei testi legislativi, più spesso destinati alla comunicazione politica di quanto non lo siano alla disciplina dei rapporti giuridici, la legge ha in parte smarrito la sua potenza simbolica e la capacità di regolare efficacemente i comportamenti dei cittadini. Naturalmente non si può prescindere dalla legge, anche perché la soggezione dei magistrati ad essa rappresenta fattore di congiunzione tra un ordine giudiziario dotato di autonomia e di indipendenza e il circuito costituzionale fondato sulla sovranità del popolo. Ma la legge, non sempre si rivela idonea a garantire, da sola, il principio di legalità nella sua dimensione di possibilità di prevedere le conseguenze giuridiche dei comportamenti di ciascuno. Il venir meno di quei fattori di certezza e di prevedibilità che erano tradizionalmente propri della legge e della interpretazione giurisprudenziale ha progressivamente ampliato i margini dell'intervento interpretativo del magistrato. Tale processo è difficilmente arrestabile, anche perché riflette una tendenza, propria non solo dell'Italia, di avvicinamento generalizzato ai sistemi di *common law* dove tuttavia altri sono i contrappesi, i meccanismi di responsabilizzazione e le fonti dalle quali l'ordine giudiziario trae legittimazione. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura, la stabilità della legislazione e la prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti di ciascuno sono tutti diritti fondamentali nello Stato democratico. Ma tali diritti possono essere messi a repentaglio dalla mutevolezza delle interpretazioni e perciò si propone di rafforzare - mediante interventi regolatori - l'autorità dei precedenti provenienti dalle giurisdizioni superiori e gli obblighi di motivazione in caso di scostamento da interpretazioni consolidate. Altrettanto necessaria è la crescita del senso di responsabilità del magistrato per le conseguenze delle proprie decisioni nella comunità; ma si tratta di questioni che investono prevalentemente principi di natura deontologica, difficili da tradurre in regole disciplinari, dipendenti strettamente dalla consapevolezza dei doveri di responsabilità professionale.

Capitolo II

Del metodo delle riforme

12. **La Commissione redigente.** Il processo di revisione costituzionale, per quanto possibile, deve essere tenuto al riparo delle tensioni politiche contingenti che attraversano quotidianamente la vita del Parlamento e dei partiti. La revisione costituzionale necessita di coesione e disponibilità all'ascolto delle ragioni di tutti; proprio per questo diventa il luogo ove si sono sistematicamente scaricate, a partire dalla commissione Bozzi (1985), le tensioni politiche e i dissensi tra i partiti. Per questa ragione, il Gruppo di lavoro propone che la revisione costituzionale si compia attraverso una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari. La Commissione può avviare immediatamente il proprio lavoro (che dovrebbe durare pochi mesi) sulla base di documenti parlamentari che indichino i punti oggetto di revisione (la Commissione Bozzi fu istituita con una risoluzione alla Camera dei Deputati e un ordine del giorno al Senato). Contestualmente alla presentazione delle mozioni dovrebbe essere presentata una legge costituzionale per formalizzare il lavoro della Commissione.

Ad avviso di alcuni componenti della Commissione, tali mozioni potrebbero, eventualmente, demandare la scelta fra più opzioni su alcune questioni significative ad un referendum di indirizzo rigorosamente disciplinato dalla stessa legge istitutiva della Commissione¹. Questa, in dialogo con le Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato, redigerà un testo di riforma e lo presenterà al Parlamento che lo voterà articolo per articolo senza emendamenti. Il Parlamento, prima di votare, può approvare ordini del giorno vincolanti per la Commissione, per chiedere (e ottenere) la correzione del testo. La Commissione resta in funzione sino a quando il Parlamento non abbia deliberato. Sarebbe previsto in ogni caso il referendum confermativo del testo approvato dal Parlamento, distinto per singole parti omogenee. Si tratta di un organismo del tutto diverso dalla cosiddetta Assemblea Costituente perché non avrebbe potere di deliberare al posto del Parlamento, ma solo il potere di proporre un testo sul quale il Parlamento potrà liberamente deliberare. Le modalità di nomina dei componenti della Commissione estranea al Parlamento verranno decise nei

¹ Luciano Violante è contrario al referendum d'indirizzo su materie costituzionali.

documenti istitutivi. E' evidente, invece, che i componenti parlamentari dovrebbero essere eletti dalle Camere con criteri proporzionali.²

² Riserva di Valerio Onida. Dissente dalla proposta di istituire una commissione redigente mista, costituita su base proporzionale da parlamentari e non parlamentari, per le revisioni costituzionali, che seguirebbero un procedimento speciale in deroga all'art. 138 Cost. A suo giudizio si rischierebbe così di innescare un processo "costituente" suscettibile di travolgere l'insieme della Costituzione, che è bensì opportuno modificare in punti specifici, attraverso il procedimento di cui all'articolo 138, ma mantenendo fermi i suoi principi, la sua stabilità e il suo impianto complessivo; e si rischierebbe di favorire progetti di revisione "totale" da votare "in blocco". Si dovrebbero invece approvare con il procedimento di cui all'art.138 distinte leggi costituzionali per ognuno degli argomenti affrontati, in modo da consentire che su ciascuna di esse si esprimano prima le Camere e poi gli elettori con il referendum. Una modifica dell'art. 138 – ma a regime, non come deroga *una tantum* – sarebbe a suo giudizio opportuna per stabilire che le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali debbano essere approvate sempre a maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione delle Camere, e che possa in ogni caso chiedersi il referendum confermativo.

Capitolo III

Parlamento e Governo

L'interdipendenza globale, la crisi dei partiti politici e la gravità dei problemi che la democrazia deve affrontare richiedono che Governo e Parlamento siano messi in condizione di assicurare in misura maggiore rispetto al passato, stabilità politica, e rapidità di decisione.

13. Forma di Governo. Il Gruppo di lavoro ha discusso dell'alternativa tra forma di governo parlamentare razionalizzata ed elezione diretta del Presidente della Repubblica secondo il modello semipresidenziale. Si tratta certamente di due forme di governo democratiche, ciascuna delle quali, con i necessari contrappesi istituzionali, può assicurare equilibrio tra i poteri e garanzia per i diritti dei cittadini. In modo prevalente (3 componenti a 1), il Gruppo di lavoro ha ritenuto preferibile il regime parlamentare ritenendolo più coerente con il complessivo sistema costituzionale, capace di contrastare l'eccesso di personalizzazione della politica, più elastico rispetto alla forma di governo semipresidenziale. Quest'ultimo, infatti, non prevede una istituzione responsabile della risoluzione della crisi perché il Presidente della Repubblica è anche Capo dell'Esecutivo. L'esperienza italiana, specie quella più recente, ha invece dimostrato l'utilità di un Presidente della Repubblica che, essendo fuori dal conflitto politico, possa esercitare a pieno titolo le preziose funzioni di garante dell'equilibrio costituzionale. Il componente del Gruppo che ha sostenuto l'opzione semipresidenziale, ha invece sottolineato come l'attuale grave crisi del nostro sistema istituzionale richieda una riforma più profonda che, proprio grazie all'elezione diretta del Presidente, garantisca una forte legittimazione democratica e, al contempo, un'adeguata capacità di decisione. In questa prospettiva ha fatto rilevare che, in questa fase della vita politica, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica sia più efficace nel fronteggiare la crisi di legittimazione della politica, rafforzando la democrazia, coniugando rappresentatività ed efficienza istituzionale.

14. Rapporti Parlamento Governo. Il Gruppo di lavoro ha, in ogni caso, convenuto all'unanimità che qualora dovesse essere confermata la forma di governo parlamentare razionalizzata occorrerà introdurre nel nostro sistema alcune innovazioni: a) dopo le elezioni, il candidato alla Presidenza del Consiglio, nominato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali, si presenta alla sola Camera dei Deputati (nel presupposto della riforma dell'attuale bicameralismo

paritario) per ottenerne la fiducia; b) il giuramento e il successivo insediamento avvengono dopo aver ottenuta la fiducia della Camera; c) al Presidente del Consiglio che abbia avuto e conservi la fiducia della Camera, spetta il potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri; d) il Presidente del Consiglio può essere sfiduciato solo con l'approvazione a maggioranza assoluta, da parte della Camera, di una mozione di sfiducia costruttiva, comprendente l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio; e) il Presidente del Consiglio in carica è titolare del potere di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati, ma solo se non è già stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva.

Al Gruppo di lavoro sembra utile che – in relazione alle modifiche dei regolamenti parlamentari dirette ad accelerare il procedimento legislativo ordinario - vengano costituzionalizzati i limiti alla decretazione d'urgenza contenuti nella legge 400/1988.

15. **Legge elettorale.** Il tema della legge elettorale è connesso a quello della forma di governo. Se il Parlamento dovesse optare per un regime semipresidenziale sarebbe preferibile propendere per una legge elettorale incentrata sul doppio turno di collegio, secondo il modello francese, al fine di rafforzare il Parlamento rispetto a un Presidente che ha la stessa fonte di legittimazione. Se invece, come il Gruppo di lavoro propone a maggioranza, si dovesse optare per una forma di governo parlamentare razionalizzata, le soluzioni possono essere più d'una, purché garantiscano la scelta degli eletti da parte dei cittadini e favoriscano la costituzione di una maggioranza di governo attraverso il voto. Il Gruppo di lavoro intende precisare che con l'attuale bicameralismo paritario nessun sistema elettorale garantisce automaticamente la formazione di una maggioranza nelle urne in entrambi i rami del Parlamento. Diverse sarebbero le prospettive della stabilità se si attribuisse l'indirizzo politico ad una sola Camera (par. 16). I modelli elettorali possibili sono diversi: il proporzionale su base nazionale proprio del sistema tedesco; il proporzionale di collegio con perdita dei resti, proprio del sistema spagnolo; il sistema misto, in parte preponderante maggioritario e in parte minore proporzionale, come la cosiddetta Legge Mattarella, per la quale si suggerisce comunque, in caso di accettazione del modello, l'abolizione dello scorporo. Il Gruppo di lavoro segnala che, in ogni caso, va superata la legge elettorale vigente. La nuova legge potrebbe prevedere un sistema misto (in parte proporzionale e in parte maggioritario), un alto sbarramento, implicito o esplicito, ed eventualmente un ragionevole premio di governabilità³. Si propone,

³ Mario Mauro propone che la proposta sia specificata nel modo che segue prevedendo:

a) che metà dei seggi sia assegnata con formula proporzionale, l'altra metà con formula maggioritaria;

inoltre, di eliminare le circoscrizioni estero, prevedendo il voto per corrispondenza, assicurandone la personalità e la segretezza⁴.

16. Superamento del bicameralismo paritario. Il Gruppo di lavoro ritiene che l'attuale modello di bicameralismo paritario e simmetrico rappresenti una delle cause delle difficoltà di funzionamento del nostro sistema istituzionale. A tal fine, propone che ci sia una sola Camera politica ed una seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali (Senato delle Regioni). La Camera dei Deputati, eletta a suffragio universale e diretto, è titolare dell'indirizzo politico, ha competenza esclusiva sul rapporto fiduciario, esprime il voto definitivo sui disegni di legge. Il Senato delle Regioni è costituito da tutti i Presidenti di Regione e da rappresentanti delle Regioni, eletti da ciascun Consiglio Regionale in misura proporzionale al numero degli abitanti della Regione. Si potrà prevedere che il Consiglio Regionale debba eleggere, nella propria quota, uno o più sindaci. Questo Senato assorbe le funzioni della Conferenza Stato Regioni e partecipa al procedimento legislativo. Salve le eccezioni più avanti indicate, le leggi saranno discusse e approvate dalla Camera. Il Senato potrà, entro un termine predeterminato e breve, decidere di esaminare le leggi approvate dalla Camera e proporre a questa emendamenti. Spetterà alla Camera, entro un termine altrettanto breve, decidere sulle modifiche proposte dal Senato, potendosi prevedere per alcune categorie di leggi che il voto finale della Camera sia espresso a maggioranza assoluta. Il bicameralismo resterebbe paritario per: le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali; le leggi elettorali (tranne la legge elettorale per la Camera); le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane; la legge su Roma capitale; le leggi sul regionalismo differenziato (art. 116.3 Cost.); le norme di procedura per partecipazione delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano alla formazione di normative comunitarie (art. 117.5 Cost.); le leggi sui principi per le leggi elettorali regionali (art. 122.1 Cost.); l'ordinamento della finanza regionale e locale.

b) che la quota proporzionale sia assegnata attraverso circoscrizioni di taglia medio-piccola, ammettendo al riparto dei seggi quelle liste che abbiano conseguito a livello nazionale almeno una certa percentuale di voti;

c) che alla lista o alle liste collegate che abbiano ottenuto il maggior numero di seggi (comprendendo sia la quota maggioritaria, sia quella proporzionale) sia assegnato un ragionevole premio di governabilità a valere sulla quota proporzionale di seggi, a condizione che la lista o le liste collegate abbiano raggiunto una certa percentuale di voti.

⁴ Mario Mauro dissente sulla proposta di eliminare le circoscrizioni estero, ma propone di rivedere i criteri per le elezioni. Ritiene che proporre l'eliminazione della circoscrizione estero e dei suoi rappresentanti adducendo ragioni di violazione dei principi della democrazia rappresentativa e di illeciti connessi all'esercizio del diritto del voto oltre confine, non giustifichino l'eliminazione di uno strumento che, se opportunamente reso più funzionale e trasparente, permette di mantenere un rapporto con una parte significativa delle comunità italiana, ancora di più al giorno d'oggi che per necessità o per opportunità è ricominciato a fluire un consistente flusso migratorio verso l'estero.

17. **Numero dei Parlamentari.** Per effetto del superamento del bicameralismo paritario, occorre calcolare il numero di parlamentari con modalità diverse tra Camera e Senato. Oggi i deputati sono 630, all'incirca uno ogni 95.000 abitanti. Il Gruppo di Lavoro ritiene che sia ragionevole seguire un criterio per il quale la Camera sia composta da un deputato ogni 125.000 abitanti. I deputati verrebbero così ad essere complessivamente 480. Per i Senatori, si propone un numero complessivo di 120, ripartiti, come si è detto, in proporzione al numero di abitanti in ciascuna Regione.
18. **Funzionamento delle Camere.** Il Gruppo di lavoro propone alcune modifiche dei Regolamenti delle Camere per migliorarne il funzionamento. In attesa della riforma del Senato, le proposte riguardano entrambe le Camere, anche se nel testo si tiene conto del superamento del bicameralismo paritario. In ogni caso sarebbe urgente che il Senato approvasse alcune riforme del proprio Regolamento per superare le differenze irragionevoli rispetto all'altro ramo del Parlamento. Le proposte per la Riforma dei Regolamenti delle Camere sono le seguenti: a) *Procedura d'urgenza per i provvedimenti prioritari, di iniziativa governativa.* Il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere per i disegni di legge del Governo il voto a data fissa; la data è determinata dal Presidente della Camera, sentita la Conferenza dei Capigruppo, in tempi compatibili con la complessità del provvedimento stesso. Questa urgenza presenterebbe caratteristiche peculiari rispetto alla urgenza ordinaria: dovrebbe essere escluso un voto dell'Aula sulla richiesta del Governo, che per ogni calendario parlamentare avrebbe limitate possibilità di ricorrervi; all'esame in sede referente sarebbero assicurati almeno quindici giorni, sette dei quali comunque decorrenti dalla data della deliberazione dell'urgenza; alle opposizioni sarebbero assicurati nel contingentamento tempi maggiori rispetto alla maggioranza. b) *Divieto dei maxi emendamenti.* Per porre rimedio alla situazione patologica derivante dall'abuso del cosiddetto maxiemendamento (emendamento che riassume la disciplina di una o più materie attraverso un solo articolo composto di una serie di commi con contenuto eterogeneo) e dall'abbinamento di maxi-emendamento e questione di fiducia, sarebbe opportuno prevedere che il Governo, per i disegni di legge prioritari, fermo restando il voto articolo per articolo, possa, durante l'esame in Assemblea, chiedere che venga posto per primo in votazione il proprio testo, approvato il quale si intendono automaticamente respinti tutti gli altri emendamenti (v. art.102 co 4 Reg. Senato e art. 85 co 8 Reg. Camera). Questa modifica, abbinata al divieto dei maxi-emendamenti, garantirebbe un significativo miglioramento del grado di trasparenza del procedimento legislativo parlamentare. c) *Omogeneità dei disegni di legge, dei singoli articoli e degli emendamenti.* I disegni di legge devono avere un contenuto omogeneo; ogni articolo deve avere un oggetto unico e definito; ogni emendamento deve contenere una unica proposta normativa. Il Presidente della Camera e quello del Senato, in caso

di disegni di legge o di articoli a contenuto eterogeneo, sentito il Comitato per la Legislazione, decidono lo stralcio delle disposizioni estranee e la loro destinazione ad un apposito distinto disegno di legge. Il Presidente di Commissione e il Presidente di Assemblea decidono altresì l'inammissibilità di emendamenti eterogenei o estranei alla materia del disegno di legge. d) *sede redigente*. Per privilegiare il confronto sul merito dei provvedimenti e per consentire all'Aula di concentrarsi sul significato politico delle proposte, si propone una riforma che consideri la sede redigente come quella ordinaria, escludendola però per i progetti di legge su cui non è ammissibile la sede legislativa, per la legge comunitaria, i disegni di legge di conversione dei decreti legge e i progetti di legge rinviati dal Capo dello Stato. La prevista pubblicità dei lavori di Commissione con i mezzi propri dell'Aula (più avanti lett. i) favorirebbe la trasparenza di questa procedura; e) *Proposte di legge di iniziativa popolare e d'iniziativa dei Consigli Regionali*. Al fine di valorizzare l'iniziativa legislativa popolare e quella dei consigli regionali il Regolamento della Camera deve prevedere l'obbligo di fissare l'esame effettivo in Aula entro tre mesi dal deposito della proposta. f) *Diritti dei Gruppi di opposizione*. Prevedere garanzie per le opposizioni finalizzate ad assicurare un effettivo esame delle loro proposte iscritte in calendario nell'ambito delle quote apposite: ciò sia nell'esame in Commissione (disciplinando specificamente i limiti all'abbinamento dei progetti di legge in quota opposizione e alla possibilità di approvare emendamenti senza il consenso del Gruppo di opposizione interessato), sia in Assemblea (intervenendo sulla possibilità di presentare questioni pregiudiziali di merito e sospensive riferite ai progetti di legge in quota opposizione, nonché disciplinando le questioni incidentali); g) *Riduzione del numero delle Commissioni*. Si potrebbe ridurre il loro numero dalle attuali 14 a 9, con accorpamenti per materia suggeriti dalla prassi e funzionali sia al superamento del fenomeno, oggi molto frequente, delle Commissioni riunite, sia al fine di garantire una migliore e più efficace azione di controllo sulle politiche pubbliche. (vedi scheda in appendice).⁵ h) *Comitato per la legislazione*. E' opportuno che venga istituito anche al Senato il Comitato per la Legislazione, istituito presso la Camera dalla riforma del 1997; i) *Pubblicità dei lavori delle Commissioni Parlamentari*. Previsione della piena pubblicità, avvalendosi delle nuove tecnologie, della comunicazione dei lavori delle Commissioni, a fini di maggiore conoscibilità delle loro attività. L'Ufficio di Presidenza della Commissione, su richiesta motivata di un Gruppo Parlamentare, in relazione a un determinato

⁵ Riserva di Luciano Violante. Propone che venga istituita la Commissione Affari Interni per dare a tutte le forze di polizia, tanto civili quanto militari, un unico riferimento istituzionale e per avere una unica sede parlamentare di analisi e di proposta per le questioni attinenti alla sicurezza interna e all'ordine pubblico. Attualmente, infatti, i corpi di polizia fanno riferimento, a seconda dei casi, alle Commissioni Giustizia, Difesa e Finanze mentre la politica dell'ordine pubblico è di competenza della Commissione Affari Costituzionali che per la quantità e la qualità delle materie di sua competenza non può occuparsi continuativamente e strategicamente delle questioni della sicurezza interna e dell'ordine pubblico.

argomento all'ordine del giorno, può limitare la pubblicità dei lavori alla sola redazione del resoconto sommario; l) *Audizioni in Commissione*. Ampliare le categorie di soggetti audibili e direttamente convocabili dalle Commissioni, in modo formale (quindi con le garanzie di pubblicità integrale delle sedute); m) intervenire sulla procedura del parere sulle proposte di nomina del Governo, prevedendo sempre l'audizione dei candidati; n) *Gruppi Parlamentari*. Prevedere che un Gruppo al Senato, in attesa della riforma, non possa avere meno di 15 senatori e alla Camera meno di 30 deputati. Escludere la possibilità di autorizzare i Gruppi in deroga al requisito numerico. Prevedere la corrispondenza tra lista di elezione dei parlamentari e gruppo di appartenenza⁶. Divieto di costituire componenti del gruppo misto (ad eccezione delle minoranze linguistiche) che non corrispondano a liste nelle quali i parlamentari siano stati eletti. o) *Sindacato ispettivo*. A fini di maggiore efficacia e razionalità, fermo restando il *question time* d'Aula e di Commissione, si propone una radicale semplificazione degli atti, con il mantenimento delle sole interrogazioni, di regola a risposta scritta. Prevedere lo svolgimento in Aula delle sole interrogazioni urgenti (che prenderebbero il posto delle interpellanze urgenti) e lo svolgimento in Commissione, a richiesta dell'interrogante, di quelle per le quali non sia pervenuta la risposta scritta entro un determinato termine; p) *Riduzione della stampa degli atti parlamentari*. Massiccia dematerializzazione degli atti parlamentari, prevedendosi che di regola la pubblicazione degli atti avvenga sul sito internet; si dovrebbe prevedere inoltre una disciplina più aggiornata delle forme di pubblicità dei lavori parlamentari; q) adeguamento dei Regolamenti parlamentari alla revisione dell'art. 81 Cost.

19. In base all'art. 66 della Costituzione, in conformità ad una tradizione storica risalente, ma ormai priva di giustificazione, il giudizio finale sui titoli di ammissione dei membri del Parlamento (legittimità dell'elezione, ineleggibilità e incompatibilità) spetta a ciascuna Camera con riguardo ai propri membri; pertanto le relative controversie non hanno un vero giudice e le Camere sono chiamate a decidere in causa propria, con evidenti rischi del prevalere di logiche politiche. Si propone di modificare l'art. 66 attribuendo tale competenza ad un giudice indipendente e imparziale.

⁶ Riserva di Valerio Onida. Dissente sull'opportunità di prevedere, a proposito dei gruppi parlamentari, la necessaria corrispondenza tra lista di elezione del parlamentare e gruppo di appartenenza. Fermo il requisito del numero minimo di membri (30 e 15) per costituire un gruppo, non ritiene si possa vietare né la costituzione di gruppi che riuniscano parlamentari eletti in diverse liste, né la costituzione di nuovi gruppi, sempre forniti di detto requisito, ad opera di una sola parte dei parlamentari eletti in una lista.

Rapporti tra Stato e Regioni

20. **Poteri e funzioni delle Regioni.** Nel quadro di un riassetto delle autonomie regionali si ritiene opportuno procedere ad interventi diretti ad elevare le capacità di governo e le consequenziali responsabilità delle Regioni. In questa prospettiva potrebbero essere valutate ipotesi di accorpamento su base volontaria delle Regioni di piccole dimensioni (ad eccezione delle Regioni a Statuto speciale) allo scopo di garantire un governo più efficiente. Devono essere altresì rafforzati gli strumenti di cooperazione e coordinamento istituzionale tra Enti Locali, tra diverse Regioni, tra Stato e Regioni. Inoltre, è opinione quasi unanime che il punto più critico del nuovo titolo V della Costituzione approvato nel 2001 sia costituito dalla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (Art. 117), e in specie dalla enumerazione delle materie di competenza concorrente. Il Gruppo di lavoro propone perciò che con un disegno di legge costituzionale *ad hoc* siano introdotte alcune limitate modifiche all'articolo 117 della Costituzione. Esse dovrebbero prevedere: a) che l'elenco delle materie di competenza concorrente sia radicalmente sfoltito, assegnando alla competenza esclusiva dello Stato le grandi reti di trasporto e navigazione, i porti e aeroporti civili di interesse nazionale, la attività di produzione e trasporto di energia di interesse nazionale, l'ordinamento della comunicazione e le reti di telecomunicazione di interesse nazionale, attribuendo conseguentemente alla potestà legislativa regionale le infrastrutture e le reti di interesse regionale e locale e i porti turistici; b) che spetti allo Stato decidere quali infrastrutture siano di interesse nazionale, automaticamente attribuendo le altre alla competenza regionale; c) che sia riportata alla competenza esclusiva del legislatore statale la "sicurezza sul lavoro"; d) che nell'art. 117 sia inserita la clausola di supremazia presente in varia forma in tutti gli ordinamenti costituzionali federali, per esempio prevedendo, come disposizione di chiusura dell'art. 117, che in ogni caso "il legislatore statale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, può adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica" (formulazione che rieccheggia quella contenuta nella legge Fondamentale tedesca). Tale previsione potrebbe condurre a limitare l'uso da parte dello Stato delle cosiddette competenze trasversali (come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali) in funzione di limitazione delle competenze regionali.

21. **Federalismo Fiscale.** La riforma della finanza locale e regionale avviata con la legge 42/2009 sul federalismo fiscale e con i successivi decreti legislativi è stata frenata dalla crisi economico-finanziaria. Il processo di consolidamento dei conti pubblici ha investito la finanza decentrata. In particolare la riduzione delle risorse riconosciute a Regioni e Comuni e i nuovi vincoli loro imposti hanno costretto gli enti locali a riduzioni di spesa, soprattutto di investimento, e a un aumento della pressione fiscale in un quadro di progressiva ricentralizzazione della finanza pubblica. La crisi potrebbe costituire, invece, una ragione per esaltare le ragioni del federalismo fiscale. Questa riforma, infatti, rafforza la responsabilità delle autonomie territoriali nella gestione dei propri bilanci a partire da una ripartizione delle risorse pubbliche tra tutti i livelli di governo e tra enti decentrati ispirata a criteri di equità e di efficienza. La riforma non va lasciata nel limbo; va invece ripresa come componente essenziale delle politiche per il rilancio del Paese. Perché una riforma del federalismo fiscale possa conseguire i risultati attesi occorre adottare uno schema di separazione dei tributi, nel senso della effettiva possibilità per gli Enti Locali e per le Regioni di *stabilire e applicare* “tributi ed entrate propri” (art. 119.2 Cost.). Si propone, attraverso fonti normative appropriate, di :

- a) definire le adeguate dimensioni demografiche per l'esercizio delle funzioni degli Enti Locali;
- b) rafforzare i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti di Regioni ed Enti Locali che si trovino in condizioni di grave disavanzo finanziario;
- c) vietare interventi statali a ripiano del deficit degli Enti territoriali, che non siano accompagnati da forme di commissariamento statale;
- d) prevedere un sistema di finanziamento degli Enti territoriali in grado di favorire la responsabilizzazione sulla spesa, anche per mezzo del Senato delle Regioni;
- e) includere nel terzo comma dell'art. 117 materie che hanno un carattere effettivamente condiviso come l'ambiente e i beni culturali, ferma la tutela minima assicurata dallo Stato;
- f) rivedere il secondo comma dell'art. 119 Cost. per ridefinire il “fondo perequativo” come “fondo di trasferimento perequativo”, al fine di evitare un eccesso di compartecipazioni, facendo così chiarezza sulle fonti della perequazione;
- g) approvare la Carta delle Autonomie per la specificazione delle funzioni amministrative degli enti locali e prevedere la drastica semplificazione dei livelli intermedi di amministrazione tra Regione e Comune;
- h) assegnare a ciascun livello di governo imposte proprie;
- i) determinare le capacità fiscali standard di ogni ente, operante a differenza di quella relativa ai costi e fabbisogni standard non è mai cominciato;
- l) ricomprendere le Regioni a Statuto Speciale nella nuova architettura finanziaria, rilanciando le ragioni della specialità nel quadro della finanza pubblica nazionale ed europea;
- m) rivisitare il patto di stabilità interno e la legge rafforzata di bilancio, per consentire forme di flessibilità anche a livello regionale.

Capitolo V

Amministrazione della Giustizia

I conflitti ricorrenti tra politica e giustizia si affrontano assicurando che ciascun potere – quelli politici, legittimati dal processo democratico, e quello giurisdizionale, legittimato dal dovere di applicare la legge in conformità alla Costituzione - operi nel proprio ambito senza indebite interferenze in un quadro di reciproca indipendenza, di leale collaborazione, di comune responsabilità costituzionale. Una buona e costante “manutenzione dell’ordinamento” e una migliore qualità della legislazione favoriscono la certezza del diritto e prevengono i conflitti.

22. Gli obiettivi da perseguire nel campo della amministrazione della giustizia riguardano principalmente:

- a) il rispetto effettivo di tempi ragionevoli di durata dei processi, oggi carente (come dimostrato dal moltiplicarsi dei ricorsi in base alla legge “Pinto” nonché alla Corte europea dei diritti) sia sul piano della giustizia penale, amministrativa e contabile, sia sul piano della giustizia civile (dove la lentezza dei procedimenti penalizza lo sviluppo e la competitività del paese);
- b) la riduzione della ipertrofia del contenzioso;
- c) la maggiore efficacia dell’azione preventiva e repressiva, oltre che dei fenomeni della criminalità organizzata, dei fenomeni di corruzione nella vita politica, amministrativa ed economica;
- d) l’esigenza di contenere il fenomeno dei contrasti fra diversi organi giudiziari, nonché, sul piano penale e della giustizia contabile, il fenomeno di iniziative che tendono ad intervenire anche in sostanziale assenza di vere, oggettive e già acquisite notizie di reato o di danno erariale, in funzione di controllo generalizzato su determinati soggetti o procedimenti.
- e) il perfezionamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali, che si avvale oggi del riconoscimento pieno del diritto al giudice, dell’ampia apertura agli strumenti di tutela internazionali, e di organi giudiziari indipendenti, ma non sempre è effettivo a causa di lacune normative e di carenze organizzative.

23. Sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, si propone, oltre che di perseguire sul piano organizzativo il miglioramento della effettività dei rimedi di diritto interno, di colmare le lacune più evidenti, come la mancata previsione dei reati di tortura e di trattamento inumano e degradante sollecitati dalle convenzioni internazionali

(Convenzione ONU contro la tortura adottata nel 1984; art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950). Più a lungo termine è auspicabile l'introduzione - per via di revisione costituzionale - di forme di ricorso individuale per violazione dei diritti fondamentali davanti alla Corte costituzionale, sul modello tedesco e spagnolo, soprattutto come rimedio a violazioni discendenti da disfunzionamenti del sistema giudiziario.

24. Per la giustizia penale si propone:

a) la migliore definizione sul piano legale dei presupposti sulla base dei quali gli organi delle Procure avviano e concludono le loro attività di indagine, con particolare attenzione per gli strumenti investigativi più invasivi nei confronti dei diritti fondamentali come, ad esempio, le intercettazioni delle conversazioni per le quali dev'essere resa cogente la loro qualità di mezzo per la ricerca della prova, e non di strumento di ricerca del reato. Occorre inoltre porre limiti alla loro divulgazione perché il diritto dei cittadini a essere informati non costituisca il pretesto per la lesione di diritti fondamentali della persona; b) il contenimento della durata della fase delle indagini preliminari, così da giungere con sollecitudine al contraddittorio processuale quando questo si imponga, e un più stretto controllo giudiziario sui provvedimenti cautelari, specie allorché incidano sulla libertà personale; c) l'introduzione di vincoli temporali all'esercizio dell'azione penale (o alla richiesta di archiviazione) dopo la conclusione delle indagini; d) la revisione delle norme sulla contumacia; e) ferme le garanzie per le persone sottoposte a procedimento penale, l'adozione di misure dirette a disincentivare l'esperimento di rimedi esclusivamente e palesemente dilatori⁷; f) la possibilità di riconoscere l'irrilevanza del fatto ai fini della non configurabilità del reato; g) la possibilità di considerare le eventuali condotte riparatorie come cause estintive del reato in casi lievi; h) la sospensione del processo a carico degli irreperibili, con relativa sospensione dei termini di prescrizione e con l'adozione di misure per la conservazione delle prove; i) l'inappellabilità delle sentenze di assoluzione per imputazioni molto lievi, tenendo conto dei rilievi formulati dalla Corte costituzionale all'atto della declaratoria di incostituzionalità della legge che rendeva inappellabili tutte le sentenze di assoluzione.

⁷ Valerio Onida esprime l'opinione che tra le misure da adottare nel campo della giustizia penale non debba mancare una generale revisione del regime e dei termini della prescrizione dei reati che, nell'attuale sistema comportano la vanificazione di risorse ed energie processuali e incentivano iniziative dilatorie. La revisione dovrebbe essere operata nel rispetto della funzione di garanzia per l'indagato propria dell'istituto, e dell'esigenza di apprestare meccanismi intesi ad assicurare la ragionevole durata dei processi.

25. **Sovraffollamento carcerario.** Per contribuire al contenimento di un sovraffollamento carcerario ormai insostenibile, si propone: a) di trasformare in pene principali comminabili dal giudice di cognizione alcune delle attuali misure alternative dell'esecuzione, come l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare; b) un ampio processo di depenalizzazione di condotte che possono essere meglio sanzionate in altra sede; c) l'introduzione su larga scala di pene alternative alla detenzione; d) una particolare attenzione va dedicata al tema del lavoro dei detenuti, che riduce drasticamente la recidiva, rende il carcere più vivibile, rispetta la dignità della persona detenuta; per questa ragione occorre una congrua assegnazione di risorse finanziarie.
26. **Per la giustizia civile** si propone: a) l'instaurazione effettiva di sistemi alternativi (non giudiziari) di risoluzione delle controversie, specie di minore entità, anche attraverso la previsione di forme obbligatorie di mediazione (non escluse dalla recente pronuncia della Corte costituzionale –sent. n. 272 del 2012 – che ha dichiarato illegittima una disposizione di decreto legislativo che disponeva in questo senso, ma solo per carenza di delega); questi sistemi dovrebbero essere accompagnati da effettivi incentivi per le parti e da adeguate garanzie di competenza, di imparzialità e di controllo degli organi della mediazione; b) il potenziamento delle strutture giudiziarie soprattutto per quanto attiene al personale amministrativo e paragiudiziario, sgravando i magistrati da compiti di giustizia “minore”; c) la istituzione del c.d. ufficio del processo; d) il potenziamento delle banche dati e della informatizzazione degli uffici; e) l'adozione in tutti gli uffici delle “buone pratiche” messe in atto da quelli più efficienti; f) la revisione in un quadro unitario dell'ordinamento, del reclutamento e della formazione dei giudici di pace e degli altri magistrati onorari, anche al fine di ampliarne le funzioni.
27. **Ordinamento delle magistrature.** La responsabilità disciplinare dei magistrati oggi è amministrata dagli organi di governo interno, il CSM per la magistratura ordinaria e gli uffici di presidenza, in varia composizione, per la magistratura amministrativa e per quella contabile. Il Gruppo di lavoro rileva l'inopportunità - per istituzioni così influenti - del solo “giudizio disciplinare dei pari” e propone che il giudizio disciplinare per tutte le magistrature resti affidato in primo grado agli organi di governo interno e in secondo grado, senza ricorso a gradi ulteriori, ad una Corte, istituita con legge costituzionale. La Corte potrebbe essere composta per un terzo da magistrati eletti dalle varie magistrature (in numero uguale per ciascuna magistratura), per un terzo da eletti dal Parlamento in seduta comune (all'interno di categorie

predeterminate) e per un terzo da persone scelte dal Presidente della Repubblica tra coloro che hanno titoli per accedere alla Corte Costituzionale.⁸

28. La dimensione moderna della indipendenza del magistrato si configura anche nei confronti dei mezzi di comunicazione, che costituiscono un potere rilevante nelle moderne società democratiche. Per la quantità di poteri discrezionali che esercita nei confronti della reputazione, della libertà e dei beni delle persone, il magistrato deve non solo essere ma anche apparire indipendente, non schierato con alcuna parte, pena la perdita della fiducia e della reputazione, che costituiscono un patrimonio essenziale e indisponibile per tutte le magistrature. E' necessario rendere effettive le regole e i codici deontologici che vietano al magistrato un uso improprio e personalistico dei mezzi di comunicazione.
29. Al magistrato deve essere in ogni caso vietato di candidarsi nei luoghi ove ha esercitato le sue funzioni; deve essere vietato di tornare a esercitare le sue funzioni nei luoghi ove si è candidato o è stato eletto e deve essere vietato di assumere responsabilità di governo regionale o locale nei luoghi ove ha esercitato le sue funzioni.
30. Si propone per tutte le magistrature di introdurre una normativa più stringente rispetto a quella attuale per ridimensionare sia il numero complessivo dei magistrati in fuori ruolo sia la durata massima del fuori ruolo stesso. Si deve trattare di una integrazione del percorso professionale del magistrato ordinario, amministrativo o contabile, non di una carriera parallela a quella giurisdizionale.
31. Il CSM non dispone di una struttura amministrativa propria. Al fine di assicurare ai consiglieri, togati e laici, del CSM un apporto professionale di alto livello ma non condizionato da presupposti corporativi e correntizi, si propone – sulla falsariga di quanto già era stato stabilito dalla legge n. 74 del 1990, non attuata perché ritenuta

⁸ Riserva di Gaetano Quagliariello. Ritiene che la responsabilità dei magistrati debba essere non solo disciplinare ma anche di natura civile. E' perfettamente consapevole della peculiarità e della delicatezza della funzione giudiziaria, delle quali è necessario tener conto. Ma se da un lato tale peculiarità comporta che alla magistratura sia assicurata l'indipendenza e che sulle materie relative all'ordinamento giudiziario si legiferi con attenzione ed equilibrio, dall'altro l'attribuzione di poteri e prerogative che incidono sulla vita dei cittadini fino al punto di poterli privare della libertà impone che vi sia una corrispondenza tra livello di autonomia e livello di responsabilità. Considera necessaria una normativa sulla responsabilità civile dei magistrati che sia conforme al dettato costituzionale e che, in presenza di atti compiuti con dolo o colpa grave in violazione di diritti, rimuova una situazione di eterogeneità che appare come un incomprensibile privilegio rispetto alla disciplina che riguarda altre figure professionali il cui operato incide su beni primari per le persone.

implicitamente abrogata, che gli addetti agli uffici di supporto del CSM (ufficio studi e funzioni affidate a magistrati segretari, oggi affidata ai magistrati segretari) siano funzionari di alto livello e di accertata competenza, scelti per concorso.

32. Il CSM ha effettuato la copertura di posti vacanti negli uffici giudiziari con vistosi ritardi e con conseguente danno per la funzionalità della giustizia. Occorre individuare adeguate misure per prevenire queste inadempienze.

Capitolo Sesto

Regole per l'attività politica e per il suo finanziamento

*Le questioni relative alla nuova domanda di etica pubblica si concentrano in particolare sui vantaggi impropri dei partiti, delle istituzioni politiche e di chi lavora negli uni e nelle altre. Alla base c'è la profonda insoddisfazione per i servizi resi ai cittadini dalla politica. Il problema dei costi delle attività politiche va perciò affrontato guardando alla domanda di forte cambiamento espressa dalla società nei confronti della politica,. Una seconda esigenza deriva dalla necessità, avvertita in termini sempre più pressanti dai cittadini, di contenere i costi di funzionamento del sistema politico e istituzionale. Tali costi sono ritenuti non più sostenibili nell'attuale fase di contrazione della spesa pubblica e di concentrazione della medesima sulle priorità ritenute essenziali per la comunità nazionale. Gli obiettivi sono essenzialmente i seguenti: a) sobrietà; b) piena giustificazione rispetto alle finalità perseguite; c) assoluta trasparenza; d) la revisione dei costi della politica come parte di un essenziale programma di revisione della spesa pubblica; e) "irreprensibilità" delle istituzioni politiche e della P.A. anche dal punto di vista dei loro costi. A proposito di quest'ultimo obiettivo, il Parlamento ha approvato recentemente una importante legge anticorruzione. Ne sono state lamentate insufficienze, omissioni e oscurità normative. Nella discussione del Gruppo di lavoro è stata sottolineata la necessità di potenziare le attività di prevenzione da parte delle pubbliche amministrazioni e le attività di controllo amministrativo interno ed esterno; è stata segnalata l'esigenza di introdurre la fattispecie del reato di autoriciclaggio, di rafforzare le norme sulle falsità in bilancio, di precisare la fattispecie dello scambio elettorale politico-mafioso. E' stata evidenziata altresì la necessità di monitorare l'efficacia in sede applicativa di figure di reato che risultano non sufficientemente tipizzate e, se del caso, apportare correttivi al fine di evitare ambiguità, distorsioni e sovrapposizioni in modo tale che non venga violato il principio di tassatività delle fattispecie penali e di astenersi da interventi legislativi in ambito penale che possano risultare poco chiari e privi del carattere di tassatività che informa il nostro ordinamento.*⁹

14. Finanziamento dei partiti. La legge 96/2012 ha ridotto della metà l'ammontare delle risorse pubbliche destinate annualmente ai partiti, lasciando invariato il meccanismo dei rimborsi per il 70% e ancorando per il restante 30% l'erogazione dei contributi alla misura di 0,50 euro per ogni euro ricevuto dai partiti "a titolo di quote associative e di erogazioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti" (art.2).

⁹ Riserva di Luciano Violante. Occorre distinguere il lavoro di perfezionamento della correttezza tecnica delle norme, che è bene sia effettuato dopo la valutazione di una fase di "messa alla prova" della legge, dalle lacune vere e proprie relative a specifiche figure (falso in bilancio, auto riciclaggio, scambio politico mafioso) che invece andrebbero colmate con rapidità .

Misure altrettanto rilevanti sono state recentemente adottate da parte della Camera e del Senato nei confronti dei Gruppi parlamentari e dei singoli parlamentari. Il Gruppo di Lavoro sottolinea che il finanziamento pubblico delle attività politiche, in forma adeguata e con verificabilità delle singole spese, costituisce un fattore ineliminabile per la correttezza della competizione democratica e per evitare che le ricchezze private possano condizionare impropriamente l'attività politica. Nel finanziamento pubblico va distinto il finanziamento dei partiti dal rimborso delle spese elettorali che deve essere giustificato e documentato all'interno di rigorosi tetti di spesa. Per il finanziamento dei partiti, ferma la corrispondenza ai criteri indicati in precedenza (par. 6), occorre: a) distinguere una parte fissa, proporzionata al numero di voti del singolo partito e una parte commisurata ai contributi privati, che devono avere un tetto massimo; b) assicurare significativi sgravi fiscali per i contributi dei privati entro un determinato tetto massimo; c) assicurare (modello inglese) l'accesso gratuito, anche fuori della campagna elettorale agli spazi televisivi; d) consentire a partiti e movimenti politici di usufruire gratuitamente di locali e di spazi pubblici per riunioni e per lo svolgimento dell'attività politica; e) agevolare i partiti che si impegnano nella formazione politica delle generazioni più giovani; f) confermare la linea per la quale il finanziamento per i gruppi parlamentari non deve diventare una forma di finanziamento dei partiti.

15. Uniformare le disposizioni sul controllo dei costi della politica. La legge 515/1993 affida a uno specifico collegio della Corte dei Conti il controllo sui finanziamenti ricevuti e sulle spese sostenute dai partiti e movimenti politici in campagna elettorale. La legge 96/2012 affida a una specifica commissione composta da cinque magistrati delle tre diverse giurisdizioni il controllo sui bilanci dei partiti e dei movimenti politici. Il decreto legge 174/2012 convertito con legge 213/2012 affida alle singole sezioni regionali della Corte dei Conti il controllo sui rendiconti dei Gruppi Consiliari presenti nei Consigli Regionali. Si propone, per evitare disparità di trattamento, di uniformare i soggetti deputati al controllo, che devono essere esterni e indipendenti, l'oggetto del controllo, i criteri del controllo.

16. Conflitto di interessi. La crisi dei partiti politici e la maggiore indipendenza della società dalla politica ha posto fine al monopolio dei partiti sulle cariche pubbliche. Personalità del mondo dell'impresa, della finanza e del credito entrano sempre più spesso nell'agone politico. Si pone perciò il problema di prevenire il conflitto tra interessi privati e interesse pubblico da parte di coloro che sono chiamati a perseguire quest'ultimo. Il Gruppo di lavoro sostiene la necessità di una legge sulla materia

costruita non sulle aspirazioni dell'una o dell'altra forza politica, ma su proposte che non possano essere identificate come mosse da spirito di parte. L'Autorità Antitrust ha ripetutamente formulato valutazioni e proposte di aggiornamento della normativa vigente che qui si intendono richiamate. Esse possono costituire la base per impostare la riflessione che conduce alla riforma.

17. **Lobbies.** I gruppi di interesse particolare svolgono una legittima ma non sempre trasparente attività di pressione sulle decisioni politiche. Spesso si tratta di un'opera utile per portare a conoscenza dei decisori politici realtà frequentemente ignorate. Ma, come ha suggerito l'OCSE, è un'opera che ha bisogno di trasparenza per non diventare un mezzo per alterare la concorrenza o per condizionare indebitamente le decisioni. Il Gruppo di lavoro propone una disciplina che riprenda i modelli del Parlamento Europeo e quello degli Stati Uniti, fondata su tre caratteri fondamentali: a) si istituisce presso la Camera, il Senato e presso le Assemblee regionali l'albo dei portatori di interessi; b) costoro hanno diritto a essere ascoltati nella istruttoria legislativa relativa a provvedimenti che incidono su interessi da loro rappresentati; c) il decisore deve rendere esplicite nella relazione al provvedimento le ragioni della propria scelta e deve evitare ogni possibile situazione di potenziale o attuale conflitto di interessi.

18. **Giunte per la Deontologia Parlamentare.** Sempre per la tutela del rapporto di fiducia che deve intercorrere tra i cittadini e chi esercita funzioni pubbliche, il Gruppo di lavoro ritiene utile che si costituiscano presso la Camera e presso il Senato due distinti comitati etici. Occorrerebbe seguire il modello che opera da tempo nei parlamenti degli Stati Uniti e della Gran Bretagna e, più recentemente, della Francia. Si propone che questa Giunta sia costituita, tanto alla Camera quanto al Senato, da 4 persone che abbiano avuto in passato una significativa esperienza parlamentare. Le Giunte devono vigilare sugli eventuali conflitti di interessi dei parlamentari, sulla compatibilità delle attività e delle iniziative non parlamentari di deputati e senatori sulla trasparenza delle loro attività. Le Giunte svolgerebbero un'attività consultiva anche fornendo avvisi preventivi. La linea di fondo deve essere costituita dall'attuazione dell'indirizzo fissato nei valori della "disciplina" e dell' "onore" fissati nell'art. 54 della Costituzione.

APPENDICE

Le riforme specificamente proposte distinte secondo la fonte.

Riforme Costituzionali:

1. Referendum confermativo per tutte le leggi di revisione costituzionale, indipendentemente dal quorum.
2. Aumento del numero delle firme e riduzione del quorum per il referendum abrogativo.
3. Aumento del numero delle firme per le iniziative popolari (da sottoporre a specifico obbligo di deliberazione delle Camere).
4. Commissione redigente per la riforma di alcuni aspetti della Seconda Parte della Costituzione.
5. Revisione dell'art.66 per attribuire a un giudice indipendente e imparziale il giudizio sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.
6. Trasformazione del Senato in Camera delle Regioni. Voto di fiducia solo alla Camera. Poteri del Presidente del Consiglio. Procedimento legislativo.
7. Riduzione del numero dei parlamentari.
8. Revisione dell' art. 117 della Costituzione.
9. Ricorso individuale per violazione dei diritti fondamentali.
10. Istituzione di una Corte disciplinare unica per le magistrature ordinaria, amministrativa e contabile.

Riforme dei Regolamenti Parlamentari

11. Procedura di votazione dei provvedimenti governativi d'urgenza a data fissa.
12. Sede redigente.
13. Divieto dei maxi emendamenti.
14. Omogeneità di disegni di legge, articoli ed emendamenti.
15. Deliberazione delle proposte di iniziativa popolare e di iniziativa dei consigli regionale entro tre mesi dal deposito.
16. Diritti dei gruppi di opposizione.
17. Comitato per la legislazione presso il Senato.
18. Pubblicità dei lavori delle Commissioni parlamentari.
19. Ampliamento dei soggetti audibili nelle commissioni ed intervento sulla procedura del parere sulle nomine del Governo.
20. Requisiti costituire i gruppi parlamentari.
21. Interrogazioni a risposta scritta.
22. Dematerializzazione degli atti parlamentari.
23. Adeguamento alla riforma dell'art. 81 cost. sul pareggio di bilancio.
24. Istituzione presso Camera e Senato della Giunta per la Deontologia Parlamentare.

Riforme per Legge ordinaria:

25. Dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali.
26. Statuto dei partiti politici.
27. Riforma del sistema di finanziamento pubblico e privati dei partiti politici.
28. Legge elettorale.
29. Federalismo fiscale.
30. Misure per rendere più tempestiva ed efficace la giustizia penale.
31. Misure per rendere più tempestiva ed efficace la giustizia civile.
32. Misure per il contenimento del sovraffollamento carcerario.
33. Previsione dei reati di tortura e di trattamento inumano e degradante.
34. Limiti alla candidabilità dei magistrati.
35. Provvista degli uffici del CSM.
36. Regole deontologiche per i magistrati.
37. Ridimensionamento del numero dei magistrati fuori ruolo.
38. Conflitto di interessi.
39. Istituzione dell'albo dei portatori di interessi-

IPOTESI DI RIDUZIONE DEL NUMERO DELLE COMMISSIONI

TESTO ART. 22 REG. VIGENTE	IPOTESI A 9 COMMISSIONI	IPOTESI A 10 COMMISSIONI
<p>1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti:</p> <p>I - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni; II - Giustizia; III - Affari esteri e comunitari; Senato: Affari esteri, emigrazione IV - Difesa; V - Bilancio, tesoro e programmazione; Senato: Bilancio VI - Finanze; Senato: Finanze e tesoro VII - Cultura, scienza e istruzione Senato: Istruzione pubblica, beni culturali; VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici; Senato: Lavori pubblici Comunicazioni IX - Trasporti, poste e telecomunicazioni; Senato: Agricoltura e produzione agroalimentare X - Attività produttive, commercio e turismo; XI - Lavoro pubblico e privato; Senato: Lavoro Previdenza sociale XII - Affari sociali; Senato: Igiene e sanità XIII - Agricoltura; Senato: Territorio, Ambiente, beni ambientali XIV - Politiche dell'Unione europea.</p>	<p>1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti:</p> <p>I - Affari costituzionali e interni, dello Stato e regionali; II - Giustizia; III - Affari internazionali e sicurezza dello Stato; IV - Bilancio, tesoro e finanze; V - Cultura, istruzione e telecomunicazioni; VI - Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti; VII - Attività economiche e produttive, innovazione e tecnologie; VIII - Politiche sociali, lavoro e pari opportunità; IX - Politiche dell'Unione europea.</p>	<p>1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti:</p> <p>I - Affari costituzionali, dello Stato e regionali; II - Giustizia; III - Affari internazionali; IV - Affari Interni e sicurezza dello Stato; V - Bilancio, Tesoro Finanze; VI - Cultura, istruzione e telecomunicazioni; VII - Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti; VIII - Attività economiche e produttive, innovazione e tecnologie; IX - Politiche sociali, lavoro e pari opportunità; X - Politiche dell'Unione europea.</p>

II.

**COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI
ISTITUITA DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

a) Atto istitutivo ed elenco dei componenti
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 giugno 2013



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri" e successive modificazioni e integrazioni e, in particolare, l'articolo 29 che prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri può avvalersi di consulenti e costituire comitati di consulenza, di ricerca o di studio su specifiche questioni;

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il proprio decreto in data 1 ottobre 2012, recante l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica in data 28 aprile 2013, con il quale il Sen. Prof. Gaetano Quagliariello è stato nominato Ministro senza portafoglio;

VISTO il proprio decreto in pari data, con il quale allo stesso è stato conferito l'incarico di Ministro per le riforme costituzionali;

CONSIDERATI gli impegni in materia riforme costituzionali assunti dal Governo in sede di dichiarazioni programmatiche;

VALUTATI gli impegni contenuti negli atti di indirizzo in materia di riforme istituzionali approvati dalle Camere il 29 maggio 2013;

RILEVATA l'esigenza di avvalersi di una Commissione di esperti e di un comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale;

DECRETA

Articolo 1

(Commissione per le riforme costituzionali)

1. È istituita, ai sensi dell'art. 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400, una Commissione con il compito di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale.
2. La Commissione è presieduta dal Ministro per le riforme costituzionali.
3. La Commissione è composta dai seguenti membri:
 - Professor Michele Ainis;



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

- Professor Augusto Barbera;
- Professor Beniamino Caravita di Toritto;
- Professoressa Lorenza Carlassare;
- Professoressa Ginevra Cerrina Feroni;
- Professoressa Elisabetta Catelani;
- Professor Stefano Ceccanti;
- Professor Enzo Cheli;
- Professor Mario Chiti;
- Professor Pietro Ciarlo;
- Professor Francesco Clementi;
- Professor Francesco D'Onofrio;
- Professor Giuseppe de Vergottini;
- Professor Giuseppe Di Federico;
- Professor Mario Dogliani;
- Professor Giandomenico Falcon;
- Presidente Franco Frattini;
- Professoressa Maria Cristina Grisolia;
- Professor Massimo Luciani;
- Professor Stefano Mannoni;
- Professor Cesare Mirabelli;
- Professoressa Anna Moscarini;
- Professoressa Ida Nicotra;
- Professor Marco Olivetti;
- Professor Valerio Onida;
- Professor Angelo Panebianco;
- Professor Giovanni Pitruzzella;
- Professoressa Anna Maria Poggi;
- Professoressa Carmela Salazar;
- Professor Guido Tabellini;
- Professoressa Nadia Urbinati;
- Professor Luciano Vandelli;
- Professor Luciano Violante;
- Professoressa Lorenza Violini;
- Professor Nicolò Zanon.

4. Ai membri della Commissione non spetta alcun compenso; ad eccezione del rimborso delle spese di viaggio nei limiti previsti dalla normativa vigente per i dirigenti dell'amministrazione.
5. In caso di assenza o impedimento il Presidente può designare un suo delegato con l'incarico di esercitare provvisoriamente le sue funzioni.
6. Le funzioni di segretario della Commissione sono svolte dal Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali.



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Articolo 2 *(Compiti del Presidente)*

1. Il Presidente:
 - a) ha la rappresentanza della Commissione e ne coordina e promuove le attività;
 - b) fissa il calendario dei lavori, l'ordine del giorno e convoca le riunioni della Commissione;
 - c) cura i rapporti con gli organi istituzionali interessati all'attività della Commissione;
 - d) ha facoltà di promuovere consultazioni, anche aperte al pubblico e con l'utilizzo di strumenti telematici, sulle materie di competenza della Commissione;
 - e) cura la diffusione delle informazioni relative all'attività svolta dalla Commissione.

Articolo 3 *(Organizzazione dei lavori e Relazione finale)*

1. Entro il 15 ottobre 2013 la Commissione approva una relazione finale che da conto dell'esito dei suoi lavori ed illustra le proposte formulate. Nei successivi 30 giorni, il Presidente della Commissione riferisce al Parlamento.
2. Le deliberazioni della Commissione sono validamente assunte con la presenza della maggioranza dei componenti e il voto favorevole della maggioranza dei presenti.
3. Alle riunioni della Commissione partecipano i componenti del Comitato di cui all'articolo 4.
4. Le votazioni avvengono a scrutinio palese per alzata di mano.
5. Delle riunioni della Commissione si redige apposito verbale.
6. La Commissione può invitare a partecipare ai suoi lavori i presidenti degli organi costituzionali ed a rilevanza costituzionale ed i presidenti delle supreme magistrature ordinarie ed amministrative.
7. La Commissione, su proposta del Presidente, può stabilire ulteriori regole per il suo funzionamento.

Articolo 4 *(Comitato per la redazione delle proposte di riforma)*

1. È istituito un Comitato per la redazione, sulla base delle indicazioni formulate dalla Commissione, delle proposte di riforma per ciascuno degli ambiti di cui all'articolo 1, comma 1.
2. Il Comitato, presieduto dal Ministro per le riforme costituzionali o da un suo delegato, è composto da:
 - Professoressa Giuditta Brunelli;
 - Professoressa Anna Chimenti;
 - Professor Tommaso Frosini;
 - Professor Vincenzo Lippolis;
 - Professor Nicola Lupo;



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

- Professor Cesare Pinelli;
- Consigliere Claudio Tucciarelli.

3. La Commissione esamina le proposte del Comitato ed apporta le eventuali modificazioni.
4. Ai membri del Comitato non spetta alcun compenso, ad eccezione del rimborso delle spese di viaggio nei limiti previsti dalla normativa vigente per i dirigenti dell'amministrazione.

Articolo 5

(Supporto tecnico e organizzativo)

1. Il supporto tecnico, documentale e organizzativo per l'espletamento delle attività della Commissione e del Comitato è assicurato da apposita Struttura di missione istituita con proprio decreto in pari data.

Articolo 6

(Oneri)

1. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente decreto gravano sugli appositi capitoli della Struttura di missione di cui all'articolo 5.

Il presente decreto è trasmesso, per gli adempimenti di competenza, all'Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Roma, 11 giugno 2013

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

b) Lavori
Insedimento

Relazione introduttiva del Ministro per le riforme costituzionali



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

RELAZIONE INTRODUTTIVA DEL MINISTRO PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

Sen. Prof. Gaetano Quagliariello

Buongiorno a tutti,

entra oggi nel vivo l'attività della Commissione di esperti voluta dal Governo per aiutare quel percorso di riforma istituzionale che il Paese attende da ormai troppo tempo. Nonostante la buona volontà di molti, la storia recente del nostro Paese ci consegna una lunga serie di tentativi andati a vuoto quando non di veri e propri fallimenti. In un mondo indotto ad aggiornarsi dalla rapidità dei mutamenti e dall'affermarsi del carattere globale della competizione, l'Italia è rimasta sostanzialmente ferma sul piano della razionalizzazione e modernizzazione dell'assetto istituzionale. E per questo ritardo paghiamo un prezzo ormai insostenibile.

La realtà è sotto gli occhi di tutti. Ci troviamo nel pieno di una crisi economica per certi versi più grave di quella del 1929. L'abbattersi dello tsunami sulle sponde del vecchio continente ha messo a nudo la debolezza di una costruzione europea che si è dotata di strumenti importanti, a cominciare dalla moneta unica, ma ha fin qui disperso la sovranità devoluta dagli Stati per il raggiungimento di quegli obiettivi, perché non vi erano istituzioni comuni pronte a riceverla. E l'inadeguatezza del percorso unitario ha finito con l'approfondire, anziché colmare, la linea di frattura tra il Baltico e il Mediterraneo.

Questa è la portata della sfida che abbiamo di fronte. Non vi è dubbio, infatti, che in tale contesto l'Italia si sia trovata in una situazione del tutto peculiare, e ciò a causa della inadeguatezza delle sue istituzioni. A differenza delle altre grandi democrazie dell'Occidente, da tempo interessate da processi di riforma, il nostro Paese si è trovato all'appuntamento con la storia sprovvisto di strumenti adeguati alla portata delle decisioni da assumere. E se a dispetto di un tessuto sociale e produttivo sano, e di fondamentali economici più solidi di altri, l'Italia ha pagato un prezzo particolarmente salato alla crisi, non lo si deve soltanto a handicap strutturali come un abnorme debito pubblico, ma anche e soprattutto alla mancanza di argini sufficientemente robusti per impedire che la crisi economica e politica investisse le istituzioni fin quasi alla paralisi.

Tutto ciò ha comportato un prezzo altissimo, anche in termini economici. E se mentre la crisi infuria una delegazione del governo, a cominciare dal presidente Letta, si trova oggi qui in questo consesso, espressione autorevole e rappresentativa del pensiero costituzionalistico italiano, non è per l'ennesima inaugurazione, ma perché si è consapevoli che la speranza di uscire dal tunnel più forti di come ci siamo entrati passa anche e soprattutto dalla capacità di dotare il Paese di istituzioni forti ed efficienti. E che la stessa capacità effettiva di interlocuzione e di incidenza sulle strategie politiche ed economiche definite in sede europea è direttamente condizionata dall'esistenza di un assetto istituzionale coerente ed efficace, in grado di assicurare trasparenza e capacità decisionale. Un assetto che produca istituzioni autorevoli e riconosciute come tali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Solo ridisegnando alcuni aspetti della nostra architettura costituzionale, insomma, potremo riacquisire quegli elementi di ordinata sovranità indispensabili per instaurare un rapporto paritario con gli altri Stati, a partire da quelli europei. E a tale percorso, che in queste settimane verrà definito nei suoi aspetti procedurali e subito dopo vedrà il Parlamento entrare nel merito, voi potrete dare un importante apporto di conoscenza.

In questa prospettiva, un fattore decisivo è la variabile "tempo" delle riforme. Il tempo, che è sempre un elemento importante nei processi di decisione collettiva, diventa assolutamente essenziale nell'attuale contesto. Non si tratta tanto di fare in fretta, anzi. L'obiettivo è piuttosto quello di innescare un processo che entro un termine ragionevolmente contenuto, ma soprattutto certo, porti finalmente a una decisione politica. Non si tratta certamente di comprimere gli spazi di iniziativa, discussione e deliberazione nelle sedi istituzionali a ciò deputate: si tratta solo di far sì che il percorso possa compiersi con una libera determinazione entro tempi certi e ragionevoli, per evitare che ancora una volta sopraggiunga qualche evento che impedisca di arrivare in porto. Si può anche sostenere che niente debba cambiare, ma allora lo si deve fare a viso aperto, nelle sedi della deliberazione politica, assumendosene fino in fondo la responsabilità.

Non perdo altro tempo, ed entro in medias res. Credo che i nostri lavori debbano ruotare intorno a tre perni, a loro volta collegati tra loro: quello della competenza, quello della neutralità, quello della riservatezza.

Competenza: perché il nostro compito è offrire un contributo che il Governo potrà utilizzare nell'ambito del percorso parlamentare di riforma istituzionale, che prenderà il via con l'approvazione del disegno di legge costituzionale "metodologico" presentato nei giorni scorsi dall'esecutivo. In particolare, per quanto riguarda le materie della forma di Stato, del bicameralismo paritario, della forma di Governo e della conseguente legge elettorale, si tratta dunque di evidenziare le criticità dell'assetto attuale e di indicare le possibili soluzioni e le specifiche ipotesi di riforma, ivi comprese le ricadute e le implicazioni che ciascuna opzione determina sull'ordinamento. Non è escluso, naturalmente, che sui vari temi la commissione possa presentare diverse possibilità. E' altresì possibile che la commissione possa indicare, motivandolo, quale di esse considera maggiormente funzionale alla razionalizzazione delle nostre istituzioni. In altri termini, si tratta di fornire tutti gli strumenti conoscitivi necessari per una valutazione consapevole riguardo alle possibili soluzioni che potrebbero essere votate dal Parlamento.

Neutralità: è utile precisare che lo scopo della istituzione di una Commissione come questa è il coinvolgimento di soggetti esterni alle Camere, legati principalmente al mondo accademico, per aprire una riflessione che sia il più possibile alta, oggettiva e al riparo da quelle tensioni contingenti che non di rado hanno causato i fallimenti dei tentativi di riforma degli ultimi trent'anni.

Troppo spesso, in passato, il confronto sui temi della revisione costituzionale non si è potuto svolgere all'altezza del compito cui si era chiamati proprio a causa del prevalere della quotidianità politica, oppure per l'intreccio autoreferenziale di rivendicazioni di funzioni e competenze dei vari soggetti istituzionali, territoriali o statali, coinvolti dal processo di riforma.

Ben altre preoccupazioni devono guidare i nostri lavori. A una commissione come questa - è forse superfluo ribadirlo - non è chiesto di rappresentare posizioni politiche; è chiesto un contributo in termini di professionalità e di autorevolezza che permetta, in virtù



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

di una profonda conoscenza dei sistemi costituzionali, di proporre possibili strade di razionalizzazione, anche nella considerazione delle esperienze di altri Paesi e del particolare contesto in cui oggi noi ci troviamo.

Riservatezza. E' anche auspicabile, anzi direi che è richiesta, una sostanziale riservatezza riguardo ai lavori che si svolgono all'interno di questa commissione, proprio per permettere un confronto quanto più sereno, competente e oggettivo, lontano dalle preoccupazioni mediatiche. Sarà carico del Dipartimento riforme istituzionali e della Struttura di missione all'uopo costituita curare in modo scrupoloso la comunicazione sulle attività della Commissione. Inviterei pertanto tutti i componenti a rivolgersi a tali strutture per ogni esigenza di supporto relativa all'attività di comunicazione.

Fatta questa premessa metodologica entro nella specificità più operativa. Il nostro compito, recita il decreto istitutivo di questa Commissione, è quello di "formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale".

Il tempo che abbiamo a disposizione è limitato perché la relazione finale dovrà essere pronta per il 15 ottobre e poi trasmessa al Parlamento. I lavori saranno ripartiti dedicando, in una prima fase, due sedute a ciascuna delle quattro materie oggetto dei nostri approfondimenti. Partiremo dalla riforma dell'assetto bicamerale del Parlamento, per poi proseguire sugli altri aspetti della forma di Stato e in particolare sulla riforma del Titolo V, quindi passeremo alla forma di Governo e poi alla legge elettorale.

Per consentire, pur con la ristrettezza dei tempi che abbiamo a disposizione, un adeguato approfondimento delle questioni al nostro esame, ritengo possa essere utile offrire alla vostra attenzione, per ciascuno degli ambiti della riforma, una breve scheda che contenga una essenziale tematizzazione del problema. In tal modo il Governo proverà a definire puntualmente le singole questioni sulle quali ritiene importante acquisire l'opinione degli esperti riuniti attorno a questo tavolo.

Una volta raccolti gli indirizzi della Commissione, sarà poi compito del Comitato di redazione elaborare dei rapporti intermedi recanti le proposte che, vagliate puntualmente dalla Commissione nelle sedute successive, confluiranno nel rapporto finale che la Commissione adotterà e trasmetterà al Governo. Potremo così concludere per fine luglio un primo approfondimento su tutti i temi. Alla chiusura di ogni singola sessione seguirà, nelle sedute successive, l'approvazione del documento prodotto dal Comitato di redazione.

Le ultime sedute saranno dedicate a portare a sintesi e coordinare ulteriormente i lavori svolti. E' utile precisare che il compito che spetta alla Commissione non è quello di produrre un articolato normativo, ma una relazione che evidenzii le criticità dell'assetto attuale, individui delle possibili ipotesi di riforma, ne evidenzii le implicazioni, in termini di vantaggi ed eventuali svantaggi.

Ci riuniremo di norma il lunedì con inizio alle ore 11 e fine alle 18,30. Per ogni seduta sarà inviato per tempo un ordine del giorno con la specificazione dell'oggetto e una prima e indicativa tematizzazione delle questioni che si ritengono più rilevanti per orientare la discussione. Per ogni argomento verrà anche predisposto un essenziale dossier di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

documentazione illustrativo delle principali ipotesi che nei passati tentativi di riforma erano state formulate.

I lavori delle sedute si svolgeranno attraverso interventi che, per evidenti ragioni di economia procedurale, dovranno essere necessariamente brevi - indicativamente intorno ai 5 minuti con la possibilità di un intervento ulteriore - ma che potranno essere poi integrati attraverso la consegna di un breve paper di approfondimento che sarà acquisito agli atti della Commissione.

Vorrei concludere con un'ultima riflessione. Mi rendo conto che il processo di riforma delineato dalle mozioni parlamentari dello scorso maggio, e nello specifico i lavori della nostra Commissione, avranno una scansione temporale parecchio serrata. Sul punto però, si parva licet, mi permetterete di citare Meuccio Rumi il quale, inaugurando da Presidente i lavori della Commissione per la Costituzione, affermò: "qui non si devono fare discorsi, ma soltanto osservazioni e proposte concrete, per adempiere al compito, che non è certo lieve, di preparare in breve tempo una Costituzione buona e degna della Repubblica italiana". Concluse dicendo che si prendeva l'impegno di lavorare molto e di fare lavorare molto i colleghi perché i tempi erano stretti: poco più di tre mesi.

Noi siamo investiti di un compito molto meno gravoso. Allora si apriva un processo costituente, oggi ci si avvia a una revisione della Costituzione vigente e quello che è chiesto alla Commissione non è di approvare un testo normativo ma di elaborare una relazione che possa agevolare il percorso parlamentare delle riforme istituzionali. Ma vi è un elemento comune che riguarda il tempo: quello della Commissione per la Costituzione era circa lo stesso tempo, poco più di tre mesi, che abbiamo anche noi a disposizione per concludere i nostri lavori. Loro ce l'hanno fatta, con una proroga di qualche mese, noi "dobbiamo farcela" (come ha detto il Presidente Napolitano) senza proroga!

Verbale della riunione di insediamento del 12 giugno 2013



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Riunione di insediamento del 12 giugno 2013

Presenti: Presidente del Consiglio Enrico Letta, presidenti delle Commissioni Affari costituzionali di Senato e Camera, Anna Finocchiaro e Francesco Paolo Sisto, il ministro per i Rapporti con il Parlamento Dario Franceschini, il ministro per le Riforme Istituzionali Gaetano Quagliariello, Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Lorenza Carlassare, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Feroni, Enzo Cheli, Mario Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Anna Maria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon; Giuditta Brunelli, Anna Chimenti; Tommaso Edoardo Frosini; Vincenzo Lippolis; Nicola Lupo; Cesare Pinelli; Claudio Tucciarelli.

Presidente: Ministro Prof. Gaetano Quagliariello

Segretario: Prof. Luca Antonini

Apertura di seduta: ore 10,30

Introduce il Presidente Enrico Letta; seguono interventi di apertura dei presidenti delle I Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato; del Ministro per le riforme costituzionali e del Segretario della Commissione.

AINIS: Segnala alcune difficoltà. Sacrosanta l'idea di scorporare il lavoro in modo che sia oggetto di referendum distinti: questo però determina una difficoltà perché si dovrebbero costruire dei modelli, ciascuno dei quali autosufficienti. Si tratta di un lavoro circoscritto ad alcuni Titoli della Costituzione, ma non vi ricade il Titolo VI sulle garanzie costituzionali. Ritiene che questo sia stato deciso per non esporre ad indebolimenti la Corte costituzionale, ma questo significa che non si possano rafforzare nemmeno le funzioni della Corte stessa. Invita a riflettere su ciò, perché se si volesse andare verso modelli che rafforzano il potere di Governo, anche con l'elezione diretta di chi governa, questo dovrebbe implicare un'estensione dell'accesso alla Corte Costituzionale. In secondo luogo c'è il problema dei giudici eletti dal Parlamento in seduta comune secondo l'articolo 135 Cost. Questo problema potrebbe essere risolto, se ne ravvisasse la necessità, attraverso un disegno di legge costituzionale, che dovrebbe seguire l'iter normale dell'art. 138 Cost., così da puntare sugli aspetti che riguardano la giustizia costituzionale, conseguenti e coerenti con il dibattito in essere. Per le riforme è necessario attingere alle risorse di fantasia costituzionale: non è desiderabile il copia e incolla di altri modelli. Due temi su cui focalizzare l'attenzione: il primo, la discussione sul *recall*, strumento di democrazia diretta, previsto in altri paesi (Svizzera, Stati Uniti), che rafforza la democrazia indiretta, coniugando poteri e responsabilità; il secondo, conflitto di interesse delle Camere quando decidono sui parlamentari, la cui applicazione si è prestata a degenerazioni. Ritiene che tali decisioni dovrebbero essere dislocate altrove, eventualmente presso lo stesso Senato delle Regioni, ma integrato da cittadini sorteggiati per alcune funzioni, escluse la funzione legislativa e la fiducia all'esecutivo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

MINISTRO QUAGLIARIELLO: E' possibile che i temi trattati ricadano al di fuori dell'oggetto delle riforme. E' giusto che sia il Parlamento ad indicare la eventuale necessità di andare oltre le materie fissate. Uno dei compiti della Commissione però è quello di segnalare per qualsiasi modello quali siano le ricadute sia di ordine costituzionale, sia che riguardano la legge ordinaria, che sarebbe necessario prendere in considerazione.

BARBERA: Rileva che in nessun altro sistema parlamentare entrambe le Camere danno la fiducia. Ripercorrendo le origini del bicameralismo italiano evidenzia che, dal dibattito in sede di Assemblea costituente in poi, emerge che nello spirito della Costituzione non esisteva l'idea il bicameralismo perfetto. E' favorevole al superamento della doppia fiducia. Riguardo, poi, al tema del procedimento legislativo ritiene che esso sia legato alla composizione della seconda Camera e che questa debba essere composta da rappresentanze regionali. Sull'espressione "Senato federale" bisogna meditare perché non è previsto in Costituzione un ordinamento federale, con l'espressione Senato federale si presuppone infatti il raggiungimento di un'unità tra Stati. Aver avuto un bicameralismo anomalo, non deve portare ad avere un federalismo anomalo. Una elezione della seconda Camera in primo grado (contestualmente all'elezione dei consigli regionali, quindi una sorta di elezione diretta espressione della comunità regionale) potrebbe richiedere l'attribuzione ad essa di poteri tipici di un'investitura diretta. Ritiene pertanto più indicata una elezione di secondo grado con la presenza necessaria dei Presidenti delle Regioni, adottando una soluzione di tipo austriaco dove i rappresentanti dei singoli Lander e i presidenti delle regioni intervengono nel dibattito e possono essere ascoltati quando intendono essere presenti. Ritiene che se i poteri di indirizzo politico vengono dati alla sola Camera, espressione della Comunità, il procedimento legislativo può vedere la partecipazione anche della seconda Camera. Nel suo complesso la parola decisiva va comunque data alla Camera dei Deputati. Rileva che mentre il potere legislativo è legato all'indirizzo politico, quello di controllo invece può essere anche esteso ad altre assemblee. Quindi la seconda Camera anche se ha rappresentanza regionale, può svolgere un potere di controllo. Resta fermo che la fiducia rimane attribuita alla sola Camera dei deputati. E' necessario evitare attribuzioni di competenza all'una o altra Camera, in quanto potrebbero innescarsi pericolosi conflitti tra le due Camere. Il problema si può superare come in altri Paesi dove entrambe Camere hanno competenza generale. E' necessario evitare che la Corte costituzionale si occupi anche di conflitti di attribuzione tra le due Camere. Pertanto al fine di superare i problemi legati alla competenza sarebbe auspicabile che la decisione spetti alla sola Camera dei deputati. Sarebbe comunque auspicabile riprendere il testo Violante - Quagliariello sotto questo profilo che prevedeva la possibilità di richiamo da parte dell'altra Camera.

CARAVITA: La finalità del processo di riforma è quella di creare istituzioni che siano integrate nel contesto europeo. Evidenzia i punti su cui si può registrare un ampio consenso: riduzione del numero dei parlamentari; mantenimento del bicameralismo; superamento del bicameralismo paritario e perfetto a favore di una sola camera con poteri di fiducia e di dominus del procedimento legislativo. Ci sono poi due punti sui quali le soluzioni si possono differenziare: composizione della seconda camera e partecipazione al procedimento legislativo. Riguardo alla composizione sono state individuate quattro alternative: presenza delle sole regioni; con elezioni da parte della giunta o del Presidente, ovvero da parte del consiglio regionale; rappresentanza anche delle autonomie; elezione diretta. In merito all'elezione di secondo grado, avanza perplessità sulla possibile presenza di membri di non elevata qualità. Altro punto su cui rimane dissenso è quello delle competenze: poche leggi bicamerali, partecipazione obbligatorio del Senato sulle leggi in

Verbale della riunione di insediamento del 12 giugno 2013



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

materie di competenza regionale, potere di richiamo nelle materie di competenza statale. Per quanto riguarda il nome, in un contesto in cui stiamo andando verso un federalizing process europeo la denominazione di Senato regionale o Senato federale non corrisponde alla realtà e rimane preferibile il nome di Senato della Repubblica.

DE VERGOTTINI: Espone l'esigenza di razionalizzazione del sistema complessivo quindi eliminazione della doppia fiducia e problema della doppia delibera (conforme legislativa); altra esigenza è quella legata alla rappresentanza dei territori e delle regioni e quindi alla partecipazione al procedimento legislativo delle regioni, all'iniziativa legislativa dello stesso Senato, all'esercizio del controllo, alla compartecipazione all'attuazione del diritto comunitario. La seconda Camera deve delinearsi quale Camera dei territori, scissa dalla rappresentanza popolare tradizionale che deve rimanere concentrata nella Camera dei deputati: se gli interessi popolari sono rappresentati dalla prima Camera e quelli territoriali dalla seconda, c'è una possibilità di razionalizzare il sistema. Se si aggancia la seconda Camera ai territori c'è una vera e propria differenziazione della rappresentanza e questo comporta una riduzione del numero dei parlamentari. Solo la prima Camera concede la fiducia mentre la seconda Camera può partecipare al procedimento legislativo, può avere l'iniziativa legislativa verso la Camera dei deputati, e incidere sulla fase ispettiva e di controllo. Cambia quindi completamente il ruolo dei membri della seconda Camera con l'introduzione del vincolo di mandato e con una situazione diversa anche per quanto riguarda l'immunità parlamentare. Esprime contrarietà alla possibilità di immettere nella seconda Camera esponenti della società civile diversi dagli esponenti degli enti territoriali; si dichiara altresì contrario sia all'elezione diretta della seconda Camera sia a quella indiretta tramite elezione dei consigli regionali, in quanto ritiene necessario svincolare la seconda Camera dal condizionamento dai sistemi dei partiti che altrimenti tenderebbero all'omogeneizzazione della compagine delle due Camere.

D'ONOFRIO: Si interroga su quale rapporto ci debba essere tra territorio e istituzioni ritenendo la risposta determinante per la delineazione della forma di governo, della forma di stato e della legge elettorale. E' contrario all'esistenza di una Camera sola, mentre ritiene necessario distinguere le funzioni delle due Camere in quanto l'idea costituente era proprio quella che le due Camere fossero diverse come durata e composizione. Il primo scioglimento del Senato è avvenuto proprio con l'introduzione della legge Truffa che introduceva un sistema maggioritario: evidenzia che non c'è una sola legge elettorale, ma una legge elettorale della Camera e una legge elettorale del Senato. Nella Prima Repubblica è stato il sistema dei partiti a rendere governabile il Senato, nonostante leggi diverse e elettorato attivo e passivo diverso. Dal 1994 in poi le Camere si sono ritrovate ad avere funzioni identiche. L'espressione Senato federale è nata su sollecitazione di un soggetto politico nuovo, non è una formula che nasce con la Costituzione italiana, ma negli anni 90. In realtà la Costituzione parla di autonomie, che storicamente sono quelle comunali, perché le Regioni non erano nate. L'Assemblea Costituente ha trovato l'accordo sulle regioni a statuto speciale, nonostante il dibattito su quelle ordinarie e sottolinea che non esiste un'idea unica su che cosa rappresentino le regioni. E' favorevole a mantenere le due Camere. La prima con funzioni di indirizzo politico che concede la fiducia al governo. Sull'elettorato attivo e passivo del Senato cosiddetto federale è necessario operare una riflessione di tipo storico perché si è in presenza di un'esperienza regionale e di un Senato che non è quello pensato dai costituenti. La seconda Camera come rappresentanza dei territori regionali. E' contrario all'appartenenza dei senatori alla classe politica; ritiene importante che il contesto del Senato italiano, come anche quello della Camera, debba tener conto dell'Europa.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

FRATTINI: Ritiene che esistano molte implicazioni consequenziali che dovranno essere affrontate già da ora: conflitto d'interessi, status dei parlamentari, se si cambia la composizione delle due Camere. La criticità del bicameralismo perfetto risulta aggravata: perché le due Camere hanno sistemi elettorali diversi e perché le autonomie regionali si sono evolute moltissimo negli anni con espansione dell'autonomia con attribuzione di ampie competenze e poteri di spesa. A ciò non si è accompagnata una evoluzione del sistema bicamerale che tenesse conto della moltiplicazione delle competenze concorrenti che hanno fatto esplodere il contenzioso costituzionale Stato-Regioni. Il sistema attuale delle autonomie regionali è particolarmente avanzato, ma non vi corrisponde una chiarezza di attribuzioni. Ritiene pertanto preferibile un sistema di competenze esclusive per far chiarezza nell'ordinamento. E' favorevole alla presenza di una Camera delle Regioni o di una seconda Camera che rappresenti il territorio, attribuendo a questa un potere di freno d'emergenza, qualora questo sistema di attribuzioni venisse messo in discussione. Un'*emergency break* non come potere di veto, bensì potere della seconda Camera di richiamare l'attenzione e risottoporre il provvedimento adottato dalla prima Camera e contestato dalla seconda. Sussiste la necessità di efficienza e rapidità di decisioni forti, in particolar modo per provvedimenti richiesti dalla *governance* economica europea che non dovrebbero trovarsi coinvolti nel sistema delle navette parlamentari. Ritiene pericoloso un coinvolgimento della Camera delle Regioni sulle materie che toccano l'integrazione politica europea, in quanto se la seconda Camera rappresenterà regioni diverse con interessi e ricadute diverse, potrebbero emergere in quella camera un'opinione divisa e divisiva. Laddove, invece, la Camera, che ha l'ultima parola, può avere una migliore visione d'insieme per attuare prima e meglio decisioni di valenza politica importantissima che vanno verso un modello federale europeo. Sui temi europei è necessario accentuare il ruolo della camera politica: ci deve essere una sola parola e non l'emersione di visioni diverse dei rappresentanti regionali. Favorevole alla riduzione del numero dei parlamentari. Relativamente alla seconda Camera è importante il metodo di selezione dei componenti: si deve trattare dei personaggi più rappresentativi, anche se espressione dei territori è necessario evitare figure di secondo piano.

CHELI: Si dichiara favorevole al bicameralismo non solo per ragioni storiche, ma perché l'esistenza di una seconda Camera nel sistema italiano può ancora conservare una funzione positiva. Sono due i motivi a favore dell'esistenza della seconda Camera: o per dividere il potere, a fini di garanzia, o per allargare la rappresentanza. Ritiene necessario dare alla seconda Camera un profilo di rappresentanza territoriale, superando l'impostazione originaria incentrata sulla garanzia. Circa la denominazione ritiene preferibile quella di "Senato regionale" a meno che si intervenga con una riforma del Titolo V. Senato regionale significa differenziarlo dalla I Camera per elementi strutturali e funzionali. In merito agli elementi strutturali, va prevista un'elezione di secondo grado tra consigli regionali, presidenti di giunta e, con meccanismi da studiare, anche con una rappresentanza degli enti locali; relativamente agli elementi funzionali, la fiducia rimane alla sola Camera dei deputati, mentre la seconda Camera assorbe tutte le funzioni che oggi spettano alle conferenze conserva una presenza nella funzione legislativa, relativamente alle leggi di maggior rilievo e a quelle che incidono sul modello regionale. Resta fermo che l'ultima parola spetta sempre alla prima Camera che rappresenta la dimensione nazionale. Favorevole alla riduzione del numero dei parlamentari e al coordinamento del disegno finale con la riforma del Titolo V.

POGGI: Se si ritiene il Titolo V un punto di non ritorno rispetto al sistema costituzionale italiano non può non immaginarsi la seconda Camera come una Camera di rappresentanza territoriale. Si interroga se la seconda Camera debba essere rappresentativa delle sole regioni e/o anche degli enti territoriali: esprime

Verbale della riunione di insediamento del 12 giugno 2013



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

preferenza per una rappresentanza solo regionale, con la presenza dei Presidenti delle regioni. Ritiene auspicabile la costituzionalizzazione della Conferenza Unificata, rendendone obbligatoria o l'intesa o il parere per l'esercizio delle funzioni amministrative. Contraria all'attribuzione della fiducia anche alla seconda Camera, mentre è da valutare l'assorbimento alla seconda Camera delle funzioni delle Conferenze; è favorevole alla prevalenza della Camera di tipo politico. Circa il riparto delle competenze, il problema delle concorrenti esiste, ma la soluzione non è quella di un doppio elenco di competenze esclusive.

NICOTRA: La riduzione del numero dei parlamentari costituisce un segnale per la riduzione dei costi della politica. Preferenza per il bicameralismo, ma va trasformato in imperfetto. Va agevolato quanto già scritto nella Costituzione, quindi una rappresentanza di interessi non solo delle regioni, ma anche delle autonomie locali, attraverso la presenza dei sindaci. Auspica che il luogo delle elezioni siano i Consigli delle autonomie locali. Ritiene necessario un ripensamento della differenza tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario. Bisogna rivedere le circoscrizioni estero della Camera e del Senato, dove manca l'idea concreta della rappresentanza degli interessi. Ripensare l'idea dei senatori a vita o creando la figura dei deputati a vita o eliminando la figura dei senatori non eletti. Sul procedimento legislativo, fermo restando che solo la I Camera sia la camera politica che concede la fiducia, bisogna capire se alla Camera dei territori non spettino delle competenze che sono la traduzione degli interessi dei territori stessi delle collettività locali; ciò tuttavia sarà possibile dopo una riflessione sull'articolo 117 della Costituzione e le materie di competenze concorrenti, onde evitare il contenzioso costituzionale.

PINELLI: Ritiene incompatibile togliere la fiducia al Senato e prevedere il mantenimento dell'elezione a suffragio universale e diretto dei senatori: se si mantiene l'elezione da parte del popolo non si può togliere la fiducia. Le varie soluzioni emerse dal tavolo non fanno emergere questo problema. Relativamente all'elezione dei senatori contestualmente ai componenti dei consigli regionali si interroga su cosa sia contestuale: se l'elezione del Senato contestuale a quella dei consigli regionali oppure il rinnovo dei consigli regionali è contestuale al rinnovo del Senato. Se la contestualità è dei senatori con il rinnovo dei consigli regionali la cui scadenza non dovrebbe essere alterata, si va verso una divaricazione delle maggioranze. La composizione mista sperimentata in Spagna ha presentato problemi, in quanto da molti anni il Senato spagnolo non si riforma ed è in una situazione di stallo. Circa le diversificazioni delle funzioni tra Camera e Senato, si interroga se si vuol mantenere la competenza concorrente o meno. L'elenco di materie del terzo comma dell'articolo 117 risulta screditato in quanto dalla giurisprudenza è emersa la necessità di una continua interpretazione, soprattutto nel rapporto con la competenza esclusiva. Dai vari progetti di legge presentati negli ultimi anni emerge un consenso politico forte circa il passaggio della competenza concorrente, secondo il modello tedesco, all'ambito di competenza dello Stato o delle regioni. Ma se questo è l'approdo, il riparto di competenza Camera/Senato in base alla distinzione esclusiva/concorrente non tiene più per il semplice fatto che la competenza è o dello Stato o delle Regioni. Teme che la diversificazione delle funzioni della potestà legislativa in base alle materie sia foriera di conflitti non sanabili, mentre è favorevole al bicameralismo procedurale che è una soluzione che rende più funzionale il procedimento legislativo.

CERRINA FERONI: Premette che tra tutti i temi oggetto di esame da parte della Commissione, quello del bicameralismo, cui si connette la riforma del Titolo V, è quello sul quale potrà più facilmente aggregarsi un orientamento condiviso, ma è anche quello tecnicamente più complesso. Nel merito, ritiene superate le ragioni che avevano portato in Assemblea costituente a introdurre un sistema bicamerale (come la rappresentanza in organi diversificati di classi sociali diverse; l'idea che la seconda Camera fosse organo di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

compensazione/riflessione rispetto ad eventuali colpi della maggioranza della prima Camera; il fatto che la seconda Camera consentisse una migliore qualità della legislazione, ecc.), mentre ritiene che si siano puntualmente verificate tutte le ragioni che, all'opposto, ne sconsigliavano l'introduzione, ovvero: 1) lentezza nei procedimenti legislativi; 2) stallo istituzionale per la possibilità di differenti maggioranze alla Camera e al Senato; 3) conseguente instabilità del Governo; 4) costi della politica, ecc. Del resto - prosegue - questo tipo di bicameralismo fu il frutto di un compromesso e anche all'epoca della Costituente non mancarono voci critiche in merito. Ciò premesso, l'introduzione in Italia di un sistema parlamentare monocamerale - peraltro presente in moltissime esperienze comparate - non sarebbe coerente con un dato ineliminabile di realtà, ovvero con un sistema che vede la presenza - piaccia o non piaccia - di forti autonomie regionali. Pertanto ritiene sia da superare il modello del bicameralismo paritario all'italiana (a partire dal conferimento della fiducia al Governo), che non ha eguali in nessuna parte del mondo, e che era figlio del suo tempo, dell'esigenza cioè di un "surplus" di democrazia dopo il fascismo. Introdurre un bicameralismo differenziato significa introdurre un sistema che permetta una adeguata forma di rappresentanza in Parlamento delle autonomie regionali. Occorre portare a compimento la riforma del Titolo V, intervenendo sulle anomalie di detta riforma, una delle quali è stata appunto avere costruito un sistema regionale/federale che non prevedesse una seconda Camera espressione delle Regioni. Circa la composizione della seconda Camera propende, quanto a linearità e coerenza, per il modello tedesco *Bundesrat* (che invece sarebbe da escludere per il riparto di competenze legislative). E' un modello che avrebbe il merito: 1) di creare un raccordo stabile tra governi regionali e governo nazionale; 2) di funzionare in modo agile, anche per via del numero limitato di componenti, rappresentati dai delegati delle giunte regionali. Esprime serie perplessità sull'introduzione della rappresentanza delle autonomie locali all'interno della seconda Camera; 3) di assorbire il ruolo delle varie Conferenze Stato-Regioni, in un'ottica di trasparenza e di assunzione di responsabilità politica davanti al corpo elettorale. In merito alle funzioni, ritiene necessario individuare criteri di riparto chiari e semplificati. È contraria a criteri di riparto che prevedono leggi a prevalenza della Camera e leggi a prevalenza del Senato (come era il progetto di riforma bocciato dal referendum nel 2006). La Camera deve avere competenza generale sulle materie di competenza esclusiva, introducendo una serie di correzioni all'elenco di materie (es. energia), mentre il Senato dovrebbe avere iniziativa legislativa, poteri di emendamento, di revisione del testo, ed anche potere di veto ma sempre superabile dalla Camera dei Deputati. Si dichiara non contraria a discutere della eliminazione della potestà concorrente, costituzionalizzando il principio di interesse nazionale da attivarsi in casi circostanziati. Ritiene necessario introdurre leggi bicamerali paritarie solo per casi limitatissimi, oltre a strumenti di conciliazione tra le due Camere. Ritiene indispensabile una significativa riduzione del numero dei parlamentari. Si riserva di entrare nel dettaglio dei vari punti richiamati in un secondo giro di tavolo o nelle successive sedute.

GRISOLIA: Suggestisce che i lavori si svolgano secondo due direttrici: la pragmaticità cioè la possibilità in tempi brevi di giungere ad un risultato; la chiarezza e la coerenza di questo risultato. Pertanto se si deve puntare sulla pragmaticità occorre considerare la riforma del Titolo V come dato sedimentato. Ritiene inoltre di dover tenere conto anche del documento dei saggi. Circa la coerenza nei risultati i lavori dovranno terminare con uno o più referendum che dovranno essere i più chiari possibili e, se ci deve essere chiarezza nei risultati, occorre procedere con modifiche parziali, il più possibile condivise, su posizioni che si sono già manifestate. Favorevole al mantenimento del bicameralismo, ritiene che il problema consista nella rappresentanza e nei poteri delle due Camere. Circa la rappresentanza, ritiene necessaria anche quella delle autonomie territoriali, elevate a pari dignità costituzionale dalla riforma del Titolo V: sono loro i destinatari

Verbale della riunione di insediamento del 12 giugno 2013



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

delle leggi e devono pertanto poter esprimere le loro posizioni in sede di processo normativo. Circa le modalità elettive della seconda Camera nell'ottica della differenziazione dei poteri si dichiara favorevole ad una rappresentanza di secondo grado. Contraria alla partecipazione diretta dei presidenti della giunta o dei sindaci come membri di diritto. Ritiene inoltre che la seconda Camera potrebbe supplire al sistema delle Conferenze. E' favorevole alla preminenza della Camera nella risoluzione finale, ma è contraria alla differenziazione per materie, in quanto ad entrambe le camere deve essere data la possibilità di legiferare su tutte le materie. Auspica poi l'inserimento di meccanismi di aggravamento della decisione, cioè la richiesta di maggioranze speciali per quanto attiene alla conclusione del procedimento, aggravando l'iter di approvazione. Sostiene poi la parificazione delle due Camere per alcune leggi, quali quella di bilancio e quelle di revisione costituzionale. Ritiene inoltre che vi possano essere materie riservate alla sola Camera dei deputati, quale, per esempio, la legge di amnistia e indulto.

VIOLANTE: Ritiene che occorra una coerenza interna in merito alle singole proposte che emergeranno in seno al comitato, e che la riforma non può fare del Senato un simulacro: bisogna sempre guardare ai destini delle istituzioni e delle persone che nelle istituzioni operano, affinché le riforme siano effettive. Condivide l'opinione di un Senato eletto dai consigli regionali, con la presenza dei Presidenti delle regioni. Questa composizione incide anche sulle competenze. Si chiede se non sia il caso di pensare ad una integrazione con i senatori a vita. Relativamente al procedimento legislativo, la divisione per competenze, che è stata fatta nel passato per tanti progetti, rispondeva alla necessità di tener conto del ruolo del Senato. Le obiezioni avanzate in merito possono ritenersi convincenti: pertanto condivide l'idea di un procedimento legislativo che veda come voto finale quella della Camera, che ha l'indirizzo politico. Ritiene che l'esame delle proposte possa iniziare sia alla Camera che al Senato, con poteri di richiamo all'altro ramo entro un periodo stabilito. Occorre poi determinare la procedura volta a superare rilievi posti dall'altro ramo prevedendo un voto a maggioranza assoluta dei votanti. In merito alla questione se ci debbano essere procedimenti legislativi bicamerali dovrà formare oggetto di discussione se farvi rientrare le leggi costituzionali, la legge comunitaria e la legge elettorale. Altra questione riguarda l'elezione dei membri del CSM e dei giudici costituzionali: ritiene che sarebbe il caso di tornare alle designazioni differenziate tra Camera e Senato, perché lo scarto numerico e la differenziazione di selezione tra i due rami porterebbero ad una Camera che prevarica sempre sulle decisioni del Senato. Il sistema delle Conferenze costituisce un tema delicato: ritiene necessario un coordinamento tra il sistema delle conferenze e il nuovo disegno del Senato al fine di evitare possibili duplicazioni di competenze. Ritiene quindi che sarebbe utile individuare, compatibilmente con la natura del Senato, le competenze che potrebbe essere trasferite al Senato, ma non è del tutto d'accordo sullo svuotare il sistema delle Conferenze.

VIOLINI: La composizione della seconda Camera parrebbe essere indirizzata verso una relazione con il territorio. L'elezione di secondo grado (da parte dei consigli regionali ed, eventualmente, anche di consigli delle autonomie locali) risulta problematica: prima è necessario chiarire se, nel disegno complessivo (quindi anche con riferimento alla riforma del Titolo V) gli enti locali restano come sono oggi, in relazione privilegiata con la dimensione nazionale oppure se vuole andare verso un modello federale nella quale si presentano quali esecutori di decisioni regionali. Se non si scioglie questo nodo, anche la composizione della seconda Camera resta ambigua. Una diversità di potere politico, finanziario ed amministrativo in una realtà di governo nazionale, quindi una seconda Camera, potrebbe non dare buona prova di sé, come insegna il Comitato delle Regioni a livello europeo, in quanto la disparità di composizione ha finito con lo svuotare



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

dall'interno i poteri di questo organo, che pure aveva solo un potere consultivo. Altra considerazione da tener presente è se ci sia o meno una differenza nello specificare chi ha elettorato attivo ed elettorato passivo: una cosa è dire che i Consigli regionali eleggono nel loro ambito delle persone che poi vengono delegate a livello nazionale; altro è dire che i consigli regionali eleggono terzi da inviare a livello nazionale. Questo potrebbe incidere sulla struttura dell'organo nazionale, propri in modo da modificarne la qualità della rappresentanza. Sempre sul tema della composizione dei consigli, c'è sempre latente l'ipotesi della composizione della seconda Camera sulla base dei membri degli esecutivi presenti a livello regionale: si tratta di un modello *sui generis* che comporta un salto di qualità pesante sia sulla struttura del Parlamento, sia sulle regioni, perché ha delle influenza importanti anche a livello politico sulla struttura degli stati federati, e anche sulla forma di governo, perché si crea una polarizzazione tra governo federale e governi locali che finisce per superare la dialettica naturale tra governo e parlamento che comporta la dinamica dell'indirizzo politico.

Relativamente all'assorbimento delle funzioni delle Conferenza nella seconda Camera, si tratta di una soluzione naturale se nella seconda camera sono rappresentati gli esecutivi regionali. Considerato che il nostro sistema funziona anche sulla base degli accordi: si interroga su quale può essere la sede degli accordi. Ritiene preferibile una sede subcostituzionale. Relativamente al rapporto tra tipo di competenze e poteri nella sede della seconda Camera, ci sono anche altre possibilità nel configurare il regime delle competenze oltre che quello che noi conosciamo nel Titolo V, perché oltre alla competenza concorrente, su cui è d'accordo ad aprire una riflessione, ci potrebbe essere anche il tema della competenza per deroga, introdotta in Germania.

ZANON: Sostiene che agendo sul bicameralismo si interviene in realtà sul Parlamento. Si chiede quale tipo di rapporto tra territorio ed istituzioni si sia avuto fino ad ora: da una parte, istituzioni considerate distanti ovvero, all'opposto poteri territoriali di vario, collocati ai diversi livelli. Pertanto non bisogna solo risolvere il problema del bicameralismo perfetto, ma è necessario fare una scelta netta nel rapporto con il territorio, avere una rappresentanza degli interessi territoriali molto chiara. In merito alla composizione, se si opta per un bicameralismo procedurale dove tutti possono fare tutto con il potere di richiamo (che ritiene essere la scelta più saggia) è necessario selezionare rappresentanti di qualità: la nomina dei delegati degli esecutivi regionali potrebbe non essere soddisfacente in termini di qualità. I presidenti delle regioni dovrebbero impegnare la loro responsabilità politica sul territorio e fare scelte di alto profilo. Avanza qualche perplessità sulla presenza dei presidenti di regione nella seconda Camera. Nel bicameralismo procedurale un tema cruciale è quello delle maggioranze di richiamo: è necessario limitare i casi di maggioranza assoluta a casi specifici. Occorre in ultimo volgere lo sguardo all'esperienza degli altri Paesi al fine di individuare gli incentivi utilizzati per convincere i senatori all'adozione di soluzioni che non li contemplino più.

ONIDA: Conviene sulla struttura bicamerale del Parlamento e sulla necessità di differenziare le funzioni delle due Camere, quanto meno riservando la fiducia alla Camera dei deputati (l'alternativa potrebbe essere solo l'attribuzione di questa funzione alle Camere riunite). Per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa, la soluzione "light" potrebbe essere quella del bicameralismo procedurale: ogni legge inizia il suo iter indifferentemente in una delle due Camere, e l'altra la esamina solo facoltativamente, a richiesta di una certa quota di componenti, avanzata entro un certo termine. La soluzione "strong" (da preferirsi) è differenziare sostanzialmente i poteri e i compiti delle due Camere, in correlazione con una diversa composizione delle stesse (altrimenti si avrebbe solo una diversa divisione del lavoro, che ha poco senso). Una diversa composizione comporta che il Senato non sia eletto a suffragio universale diretto, altrimenti

Verbale della riunione di insediamento del 12 giugno 2013



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

l'eguale (sostanzialmente) rappresentanza politica della comunità nazionale non giustificherebbe la differenza delle funzioni (il Senato sarebbe solo una Camera "minor"). La soluzione principe è il Senato delle Regioni o delle autonomie. Ma dovrebbe essere rappresentativo non genericamente dei "territori" (anche i deputati lo sono) ma delle istituzioni territoriali (quindi non elezione a suffragio universale diretto). L'alternativa conseguente sarebbe: rappresentanza delle Regioni o anche degli enti locali? In questo secondo caso c'è il problema di come si eleggono i rappresentanti, per non discriminare fra le diverse collettività locali (li elegge il consiglio delle autonomie locali). Li eleggono i titolari degli organi locali? Nel caso delle Regioni: elezione di secondo grado (da parte dei consigli regionali), o presenza *jure officii* dei titolari di organi della Regione, Presidenti delle Giunte, assessori, Presidenti dei Consigli? In ogni caso il numero di rappresentanti non dovrebbe essere sempre uguale, ma correlato almeno in parte alla popolazione della Regione. I rappresentanti di ciascuna Regione votano nel Senato individualmente o con voto unitario (modello *Bundesrat*), eventualmente deciso preventivamente a maggioranza dai rappresentanti della stessa? Questa seconda soluzione è coerente con la logica della rappresentanza delle istituzioni regionali, ed evita il prevalere della logica di un voto individuale guidato solo dall'appartenenza partitica. Come partecipa il Senato alla funzione legislativa? Un riparto di competenza per materia fra le due Camere non è praticabile né opportuno. Si può ipotizzare una partecipazione necessaria su tutte le leggi, ma con prevalenza finale della Camera dei deputati; oppure una partecipazione eventuale su richiesta di una quota di componenti, o meglio di Regioni rappresentate, sempre con l'ultima parola alla Camera; oppure ancora una partecipazione necessaria limitata a determinati tipi di leggi "bicamerali" (con o senza prevalenza della prima Camera, ed eventualmente con procedure di "conciliazione" in caso di dissenso), accompagnata o meno da una partecipazione facoltativa per altre (sempre con prevalenza finale della Camera dei deputati). Nel caso di dissenso fra le due Camere si può ipotizzare che il voto finale prevalente della Camera sia condizionato (per tutte le leggi o solo per alcune) al raggiungimento di una maggioranza diversa da quella semplice.

CHITI: Afferma che il bicameralismo deve essere affrontato nella prospettiva della sovranazionalità. Ricorda in particolare come il trattato della UE abbia rivalutato i parlamenti nazionali come nuova forma di legittimità e di bilanciamento tra la UE e i parlamenti nazionali. Inoltre si interroga sugli effetti del semestre europeo sul nostro sistema posto che il parlamento per i primi sei mesi non si occupa dei temi di economia e finanza trattati in sede europea. Il bicameralismo in questo contesto europeo deve essere imperfetto con ruoli diversi tra Camera e Senato. Il processo di integrazione ascendente e discendente deve essere attribuito principalmente alla Camera dei deputati così come le scelte economiche e di finanza. Il Senato, comunque si qualifichi, esprime invece i territori. Esiste peraltro un canale europeo ad hoc, il comitato delle regioni, sorta di terza Camera europea, in cui le istanze dei territori possano trovare soddisfazione. Evidenzia che le molteplici procedure di infrazione a carico del nostro paese traggono origine dal nostro tipo di bicameralismo.

LIPPOLIS: Rileva come emerga dal dibattito un modello univoco di seconda Camera: in accordo con Onida, questa deve essere rappresentativa delle istituzioni territoriali e con funzioni differenziate rispetto alla camera politica. Si tratta di un modello già esaminato nel corso della XV Legislatura (Bozza Violante) che prevedeva un Senato eletto in secondo grado dai consigli regionali e dai Cal. La "bozza" non prevedeva la partecipazione dei Presidenti di regione ma il tema era rimasto aperto per l'esame dell'Aula. Esprime perplessità sulla mancata presenza nella seconda Camera dei presidenti di Regione. Le questioni su cui riflettere: prevedere la presenza dei Presidenti direttamente oppure attraverso i loro delegati; prevedere



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

elezione da parte dei consigli regionali solo tra propri componenti o anche tra rappresentanti esterni. Integrazione della seconda Camera con membri i diritto in rappresenta delle aree metropolitane. La seconda Camera inoltre si pone come modello di rappresentanza delle istituzioni territoriali e di mediazione e di raccordo normativo tra livello centrale e periferico. Il raccordo a livello amministrativo tra i diversi livelli istituzionali avviene in sede di Conferenze ed al riguardo esprime perplessità sulla loro eliminazione dal sistema chiedendo una riflessione sul punto. Si dichiara d'accordo con Barbera sull'inopportunità di utilizzare l'espressione Senato federale, che presupporrebbe un Federazione di stati; considerato che il nostro paese non è tale, la qualificazione di Senato federale potrebbe costituire un'etichetta mistificante. Riguardo ai poteri della seconda Camera ritiene che l'opzione sia prevedere sempre l'ultima parola della Camera politica su tutte le materie ovvero individuare una categoria più o meno estesa di leggi bicamerali; a tale ultimo riguardo esprime sommessamente dissenso sul documento dei saggi in materia di riforme redatto al Quirinale. Quanto alla possibilità di prevedere leggi bicamerali per le leggi di revisione costituzionale esprime perplessità posto che la partecipazione degli enti territoriali alla revisione delle leggi costituzionali è un punto che identifica gli stati federali. Quanto all'alternativa possibile che consiste nel dare l'ultima parola alla camera politica il punto su cui riflettere è quale sia il momento migliore per l'intervento della seconda Camera: sarebbe meglio prevedere l'intervento in corso di procedimento dell'esame della prima Camera per creare una fase di sinergia tra le due assemblee, piuttosto che alla fine del procedimento ad accordi raggiunti.

CIARLO: Si interroga sulla necessità di intervenire con un processo di revisione costituzionale così ampio tanto da riscrivere tutta la parte seconda della Costituzione. Sull'obiettivo della riforma ritiene che non possa non essere quello di rigenerare la legittimazione delle istituzioni rappresentative soprattutto statali e a tale riguardo, considerando l'attuale parabola discendente del regionalismo e ancor più dell'idea federalista, dubita che regioni obsolescenti possano costituire il pilastro su cui rifondare la legittimazione delle istituzioni statali. Condivide che le Camere non possano essere paritarie e che una sola debba avere valenza politica. Il bicameralismo differenziato non deve portare però ad un blocco dei lavori parlamentari e su questo punto fa riferimento al procedimento legislativo previsto nella riforma del 2006. La seconda Camera costituisce la rappresentanza dei territori, si chiede tuttavia se si stia pensando a una seconda Camera o ad una Camera secondaria, di ridotte potenzialità che, nella delineazione strutturale e funzionale, sia più simile alla conferenza stato regioni o unificata piuttosto che ad una Camera parlamentare. In tal caso, sostiene che sia necessaria avere piena consapevolezza di tale scelta che conduce alla costituzionalizzazione della conferenza, forse anche in considerazione del progressivo esaurirsi della funzione legislativa regionale. Ritiene necessario porre il problema della praticabilità parlamentare della revisione costituzionale il cui esito peggiore in sede di referendum potrebbe essere costituito da una bocciatura o da una approvazione minoritaria. Chiede con forza che il documento finale faccia in ogni caso riferimento anche ad una opzione monocamerale, anche se isolata e ultraminoritaria, sottolineando come peraltro tale opzione sia coincidente con la scelta di una seconda Camera molto secondaria.

CARLASSARE: Evidenzia le posizioni emerse a favore del bicameralismo differenziato, ricordando anche le incertezze della Costituente sul bicameralismo perfetto. Sottolinea la necessità di individuare lo scopo della seconda Camera evidenziando come, nei lavori della Bicamerale d'Alema, la relazione Dentamaro la qualificasse come camera di garanzia. E' contraria alla qualificazione del Senato come federale. Sottolinea lo stretto rapporto tra le funzioni che si vogliono attribuire al Senato e la sua composizione. Esclude che la mancanza di rappresentatività possa coniugarsi con l'esercizio di funzioni legislative, ritenendo che tali

Verbale della riunione di insediamento del 12 giugno 2013



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

funzioni siano connesse alla rappresentatività ed escludendo, a maggior ragione, che una seconda Camera non rappresentativa possa partecipare al processo di revisione costituzionale. E' critica sull'intervento riformatore di Violante a suo parere poco incisivo. Esprime dubbi circa l'attribuzione al Senato federale di competenze esterne sulla politica europea e internazionale.

URBINATI: Si interroga sull'esigenza che porta oggi alla necessità di una revisione costituzionale: sicuramente maggiore efficienza e chiarezza ma anche soprattutto legittimazione delle istituzioni. A suo avviso occorre partire dalle Regioni e rivederne il ruolo (limitandolo) considerato che oggi esse hanno competenze legislative diffuse anche in materie di interesse nazionale (ad es. i beni culturali). Le proposte in atto più che ad un bicameralismo imperfetto sembrano condurre verso un monocameralismo imperfetto in cui non sono chiare le funzioni ed il ruolo della seconda Camera che comunque viene disegnata come un *minus*. Circa le scelte dei componenti si chiede se non ci si stia orientando su fenomeno di regressione che vada verso forme oligarchiche: deve essere mantenuta la dignità della seconda Camera prevedendo un bicameralismo imperfetto sì, ma non nella intensità di valore di ciascuna camera. Rappresenta inoltre la questione dall'ampliamento straordinario dei poteri della prima Camera che necessiterebbe di adeguati contrappesi. Una Camera resa forte accentua, peraltro, il potere della maggioranza e del governo; occorre quindi considerare i riflessi che la modifica del bicameralismo porta sull'intero sistema. Concorda con Ainis circa la possibilità di trattare questioni al di fuori dello specifico mandato e ritiene debba essere affrontato il tema del pluralismo dell'informazione.

TABELLINI Concorda sulle seguenti ipotesi emerse dal dibattito: contrarietà al voto di fiducia alla seconda Camera e parere favorevole ad una forte riduzione dei parlamentari con indicazioni quantitativamente precise. Si dice convinto che il monocameralismo potrebbe essere ipotesi non troppo insensata anche se difficilmente percorribile ma che, in ogni caso, sia difficile affrontare il tema dei poteri e composizione delle seconda Camera se non dopo aver ragionato sul Titolo V. Circa i poteri della seconda Camera, in accordo con Barbera, ritiene difficile differenziare le competenze in presenza di un prima camera dominus. Sulla composizione, condivide con Ciarlo l'esigenza di dare legittimità al parlamento, argomento questo a favore dell'elezione diretta. Non ritiene fondata la preoccupazione che l'elezione diretta sia associata ad un maggiore controllo dei partiti sui membri del Senato, sia perché togliere il voto di fiducia al Senato diminuirebbe la disciplina di partito, sia perché il controllo sui senatori dei partiti vi sarebbe comunque e forse ancora di più anche se questi fossero designati dai governi locali. Non condivide l'opinione di Onida che la seconda Camera debba essere luogo di rappresentanza degli esecutivi regionali. Ciò per due ragioni. Primo, perché l'Italia non ha forti tradizioni federali. Secondo, perché i governi regionali sono responsabili di fonte ai loro elettori per come svolgono i loro compiti esecutivi, e quindi i senatori rappresentanti di esecutivi regionali finirebbero con non avere accountability per i compiti che sono chiamati a svolgere in quanto senatori, cioè in quanto membri di un organo legislativo nazionale. Per garantire un legame tra senatori e territori appare invece preferibile l'elezione diretta e contestuale all'elezione del Consiglio regionale, con l'elezione dei senatori di ogni regione che si accompagna alla data dell'elezione del Consiglio regionale. Nega, infine, come da taluni sostenuto, che l'elezione diretta comporti obbligatoriamente l'attribuzione di maggiori poteri alla seconda Camera, ciò perché le funzioni sono attribuite dalla Costituzione e non da come sono eletti i senatori.

LUCIANI: Evidenzia la stretta connessione tra il bicameralismo e la forma di governo sottolineando come la fiducia attribuita ad una sola Camera rafforzi la stabilità del governo. Condivide quindi che una sola Camera



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

sia quella “politica” ma ritiene che entrambe siano necessarie considerato che, nell’esperienza parlamentare, la *navette* si è spesso rivelata utile per il miglioramento delle leggi. La Camera cui viene sottratta la fiducia non è in ogni caso da ritenersi secondaria mantenendo essa funzioni di integrazione sociale e di controllo. Riguardo alla composizione, ritiene che la seconda Camera debba essere configurata quale rappresentanza delle autonomie territoriali e ipotizza l’introduzione di un rapporto tra numero dei senatori e popolazione regionale suddivisa in fasce. Sulla necessità di rilegittimazione delle istituzioni, sottolinea come occorra un disegno complessivo volto a ridare dignità e legittimazione a tutte le istituzioni ora in crisi non solo quelle regionali, come evidenzia Ciarlo, ma anche quelle nazionali che nel contesto europeo vedono il loro spazio di decisione ridotto *de facto*. E’ contrario all’elezione diretta che comporterebbe funzioni superiori rendendo difficile la sottrazione della fiducia alla seconda Camera. Quest’ultima sarebbe composta dai presidenti delle regioni e da una quota di rappresentanze degli enti territoriali minori. Favorevole al riconoscimento dei poteri di revoca. Riguardo alle competenze della seconda Camera ritiene che la funzione di controllo non possa essere attribuita senza la fiducia mentre si possono prevedere poteri ispettivi. La legislazione bicamerale deve essere individuata per tipologia di legge e non per materie (vizio fondamentale della riforma del 2005). Ritiene che tra le leggi bicamerali possano essere ricomprese anche quelle di revisione costituzionale, quelle sull’amnistia e indulto, le leggi di attuazione dell’articolo 81 cost., nonché le leggi organiche, categorie di leggi di fatto già esistenti (legge 400/88) che vincolano il legislatore. Occorre invece evitare di affidare al procedimento bicamerale le leggi di interesse regionale. Favorevole ad una procedura che preveda la facoltà di richiamo. Occorre individuare leggi che non possono essere bicamerali in quanto connesse all’istituto della fiducia (conversione di decreti, leggi di delegazione e di bilancio). In merito alle Conferenze valuta la non opportunità del loro mantenimento. Circa lo status dei senatori ritiene che debbano essere considerati parlamentari a tutti gli effetti. Sulla denominazione, infine, evidenzia l’opportunità di definirlo quale Senato della repubblica e non Senato federale.

MANNONI: Comunica un senso di ansia poiché il tempo a disposizione è molto poco e le aspettative dell’opinione pubblica nei confronti del Comitato sono altissime. Ritiene che sarebbe opportuno utilizzare come traccia di discussione il disegno di legge Violante al fine di rendere più rapida la scansione dei tempi dei lavori. La rappresentanza degli interessi non è qualcosa per cui bisogna avere diffidenza, non è peggiore rispetto a quello della volontà generale. E’ d’accordo sulle posizioni di Violante e sull’osservazione di Onida in merito alla presenza dei Presidenti delle Regioni nella seconda Camera. Conclude ribadendo la necessità di dover mettere sul tavolo dei lavori il disegno di legge Violante così da poter chiudere in breve tempo la discussione sul bicameralismo, ma senza apportare emendamenti al disegno stesso, visto che ci sono solo due sedute per occuparsi del bicameralismo e considerando i dissensi che possono emergere in questa sede.

CLEMENTI: Evidenzia il senso di attesa che si respira intorno al processo di riforma, sottolineando l’importanza del tema della rappresentanza nonché della necessità di tener ferma l’approvazione del Titolo V e del nuovo articolo 114 cost.. Sul *nomen* è favorevole alla denominazione “Senato della repubblica”. Sottolinea la necessità di trasferire alla commissione parlamentare l’esigenza di costruire un testo costituzionale che rispecchi l’appartenenza del nostro paese alla UE. Nel merito: condivide il bicameralismo ed è contrario al monocameralismo. E’ favorevole a una forte riduzione del numero dei parlamentari mentre si dice contrario alla parità di funzioni. Sulla composizione immagina quella del *Bundesrat* arricchito, con la presenza degli esecutivi regionali, forse anche dei presidenti, dei dieci sindaci delle città metropolitane fino a spingersi al presidente dell’ANCI sulla cui presenza tuttavia mostra perplessità. Favorevole al bicameralismo

Verbale della riunione di insediamento del 12 giugno 2013



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

di tipo procedurale, in accordo con Luciani; ritiene degna di attenzione l'ipotesi Nicotra sul tema delle Regioni a statuto speciale nonché sul tema delle circoscrizioni estero e degli eletti all'estero.

SALAZAR: Ritiene debba essere posta l'attenzione sul nostro regionalismo ed in particolare, sul piano del riparto delle competenze, evidenzia come si sia verificato un ribaltamento del Titolo V a sfavore delle regioni che hanno visto ridurre il proprio ambito legislativo a fronte di un ampliamento del potere statale. A partire da questo dato di fatto, la seconda Camera serve dunque a riequilibrare l'esercizio della funzione legislativa per realizzare un equilibrio tra unità e autonomia, valori entrambi presenti e in rapporto simbiotico. Come conseguenza di ciò, nel Senato devono essere presenti rappresentanti regionali eletti in seno ai consigli e i presidenti delle Regioni, (sul modello *Bundesrat*); ciò tuttavia stride sia con l'opzione di una elezione di notabili sia con l'elezione diretta e mette in discussione la ragionevolezza dell'inclusione dei rappresentanti degli enti locali. Favorevole al voto unitario sul modello *Bundesrat*. Sulle materie, ritiene che la differenziazione per competenza potrebbe comportare dei problemi. Sottolinea la necessità di individuare le tipologie di leggi bicamerali (tra cui inserisce la legge sui livelli essenziali delle prestazioni, quella sui diritti civili e sociali e la Carta delle autonomie) Non ritiene possibile l'assorbimento nella seconda Camera delle conferenze, considerata l'attività svolta da queste anche sul fronte dell'attività normativa secondaria del governo attraverso accordi e intese. Si potrebbe cogliere l'occasione per pensare ad una razionalizzazione del sistema delle conferenze ed eventualmente ad una loro costituzionalizzazione, ma questa è materia da affrontare in sede di Titolo V.

FALCON: Aderisce a talune posizioni già espresse, che sembrano acquisite: la contrarietà al bicameralismo paritario e il favore per l'attribuzione dei poteri di fiducia ad una sola Camera e per una seconda Camera che rappresenti i territori. E' contrario all'elezione diretta dei membri della seconda Camera, in quanto fatalmente genera una rappresentanza politica competitiva con quella della Camera dei deputati. Sull'asserito difetto di legittimazione delle istituzioni territoriali, ritiene che il problema riguardi anche le istituzioni centrali, e che perciò siano da ricercare soluzioni che possano ridare credibilità a tutte le istituzioni. Il problema, evocato da Violini, del rapporto tra regioni e comunità locali nella seconda Camera non può essere separato dal medesimo rapporto che si costituisce all'interno delle regioni. A suo parere l'organo legislativo regionale dovrebbe anch'essa diventare bicamerale, venendosi così ad includere le comunità locali nella struttura istituzionale della Regione. In tal modo, il territorio, unificato a livello regionale, si esprimerebbe nella seconda Camera parlamentare attraverso la partecipazione della rappresentanza regionale. Sottolinea i vantaggi del modello *Bundesrat*, con gli esecutivi al centro, in quanto esso comporta che la rappresentanza della singola regione si esprima in modo unitario. Ricorda comunque come in altre esperienze esistano meccanismi che prevedono un voto diversificato o vincolato a seconda della tematica in discussione. Ritiene che la seconda camera, rappresentativa delle istituzioni territoriali, dovrebbe avere competenza sulla revisione costituzionale nonché sui bilanci, ciò in quanto il 70% della spesa si svolge a livello locale. Non ritiene sia possibile evitare che il valore della partecipazione della seconda Camera al procedimento legislativo sia differenziato per ambiti di competenza, ai quali corrispondono diversi meccanismi con i quali alla prima Camera è consentito superare il dissenso della seconda (ferme restando le leggi espressamente indicate come necessariamente bicamerali). Quanto al suggerimento talora formulato di sopprimere la potestà concorrente, sottolinea come l'esperienza abbia mostrato che in realtà tutte le potestà legislative regionali sono "concorrenti" con qualche potestà statale, se non altro di carattere "trasversale", e che dunque occorre semmai ripensare le regole di svolgimento di tali materie concorrenti. Quanto al suggerimento di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

escludere la competenza del Senato per le leggi di conversione dei decreti legge, o le leggi di delegazione, in quanto connesse alla questione della fiducia, finirebbe per rendere arbitro il Governo della competenza del Senato, dato che i decreti legge e le leggi di delega possono intervenire - salve limitate eccezioni - in qualunque ambito. Circa il rapporto tra la seconda Camera e il sistema delle conferenze sottolinea che più ci si allontana dal modello *Bundesrat*, meno le conferenze possono essere sostituite come strumento di raccordo tra governi regionali e governo nazionale.

MOSCARINI: Pone l'attenzione sul problema della rappresentanza. La rappresentanza e la legittimazione sono due cose diverse. I Professori Barbera e Cheli si rifanno a Mortati, secondo il quale ci si interroga se la seconda Camera deve servire a dividere o ad avere funzioni di rappresentanza. Pertanto opta per la funzione di rappresentanza con differenziazioni marcate di composizione e funzioni. Per quanto riguarda la composizione della seconda Camera, è d'accordo con Onida che siano inclusi soltanto Regioni e Presidenti di Giunta, sul modello tedesco del *Bundesrat*, perché sarebbe ottimale estendere la rappresentanza delle autonomie locali anche ad autonomie diverse da quelle funzionali. Il problema è quello di dover combinare la riduzione del numero dei rappresentanti con le esigenze delle istanze delle stesse autonomie. Per quanto riguarda l'elezione, è d'accordo con l'elezione indiretta che consente l'eliminazione della funzione fiduciaria. Pone dei dubbi circa il bicameralismo procedurale, che ha rivelato carenze di funzionalità. È d'accordo con Falcon sulla distinzione per materia da cui non si può prescindere e sulla necessità che siano approvate da entrambe le Camere le leggi costituzionali, le leggi elettorali, le leggi di bilancio, la legge comunitaria e le leggi che hanno interessi regionali, altrimenti alla Camera rappresentativa degli interessi regionali non viene riconosciuta alcuna competenza. Ricorda che il Titolo V è stato riscritto interamente dalla Corte e che da ciò non si possa prescindere. Riguardo alla legge di bilancio esprime dubbi se attribuire o meno priorità alla Camera elettiva per quanto riguarda l'inizio del procedimento. Circa il potenziale contrasto tra le due Camere, non esclude la possibilità di risolvere i contrasti non in sede di giurisdizione costituzionale ma attraverso la previsione di maggioranze qualificate che consentano alla Camera dei deputati di superare l'eventuale veto del Senato. Richiama le esigenze poste a livello europeo, in modo da evitare che la seconda Camera abbia potere di veto su decisioni importanti, soprattutto in materia finanziaria.

DOGLIANI: Evidenzia come al centro della discussione ci sia una proposta che mette in stretta relazione la seconda Camera con il sistema delle autonomie territoriali, interpretata da alcuni secondo il modello tedesco. Poi, da un lato, ci sono le posizioni di chi ritiene che in tal modo si costruirebbe una camera secondaria; dall'altra (posizione alla quale aderisce) quella (di Barbera) che ha sottolineato come questa seconda Camera debba svolgere delle funzioni più ricche. Bisogna fare del Senato una Camera alta e non una Camera secondaria, che abbia rilevanti poteri in termini di garanzia e di controllo.

CATELANI: Ritiene che occorre evitare incertezze sui ruoli delle due camere per evitare le conseguenze che si sono verificate a seguito del nuovo Titolo V. Conferma la necessità del mantenimento del bicameralismo nonostante oggi molti sistemi si siano orientati verso un monocamerale, sistema che ipoteticamente potrebbe essere percorribile. I problemi non risolti sulla composizione riguardano la presenza delle autonomie locali accanto a quella della giunta e dei Presidenti di regione, ponendo il problema della eventuale rappresentanza anche delle minoranze. Opta per mantenere il potere legislativo ad entrambi i rami con una camera prevalente e con poteri di controllo attribuiti alla seconda; poteri di controllo da esercitarsi non con il potere di veto (*Bundesrat*) ma con prevedendo incrementi del quorum per approvare modifiche. Infine, la differenziazione delle competenze deve essere fatta in base a tipologie di leggi.

Verbale della riunione di insediamento del 12 giugno 2013



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

CECCANTI: Si dichiara contrario, aderendo alle posizioni della maggioranza, alla specializzazione per materia ritenendola, come Falcon, insolubile: rendendola giustiziabile la differenziazione per materia si scaricherebbe sul giudice, istituendo invece un comitato paritetico si potrebbe determinare il blocco del percorso normativo. Si dichiara a favore, invece, della differenziazione per tipologie di leggi. Nella categoria di leggi bicamerali fa rientrare sicuramente quelle di revisione costituzionale. Riguardo ai quorum ritiene che debbano essere speculari in entrambe le camere. Si dichiara contrario alle composizioni miste in quanto creerebbero situazioni confuse in cui gli eletti si ricompatterebbero per appartenenza partitica, ritenendo invece necessaria una composizione univoca. Non vede come conseguenza obbligatoria dell'elezione contestuale l'attribuzione dei poteri di fiducia. Ritiene che la Camera che non ha potere di fiducia non voti neanche le questioni di fiducia ma che questo non la sminuisca. Afferma che la rappresentanza degli italiani all'estero debba essere attribuita solo alla seconda Camera non politica. Evidenzia quindi che la modifica della seconda Camera comporta la semplificazione della forma di governo (Violante e Barbera) e che questa evidente connessione tra i due temi potrebbe avere conseguenze a causa dello spacchettamento dei referendum e della possibile bocciatura di alcuni di essi; deriva da ciò la necessità di coerenza dei testi di revisione costituzionale per evitare rischi.

VANDELLI: Sono emerse convergenze e molte varianti. Permangono dubbi circa il metodo di impostazione di lavoro, ovvero se nel dibattito debba entrare la percorribilità parlamentare. Si potrebbe adottare l'invito del Ministro di considerare tutti i riferimenti comparatistici che sono stati usati in molti interventi. Non si può operare in una "Camera iperbarica" senza tener conto della realtà, della storia, delle esigenze e della cultura di questo paese. Emergono convergenze sui punti che verranno trattati in seguito, tra cui vi è quello dell'idea di un Senato di rappresentanza dei territori, espressione che può avere contenuti e obiettivi molto diversi. Di conseguenza, per la composizione del Senato, rimangono aperte varie ipotesi: la composizione mista non deve essere completamente scartata, anche sotto il profilo della praticabilità parlamentare, se si crea un Senato di rappresentanza dei territori. Riguardo al Senato, questo deve avere una durata illimitata e i singoli componenti devono essere collegati ai mandati dei rispettivi enti. Sulla composizione, la rappresentanza dei territori non può ignorare i Comuni per i suddetti motivi legati alla storia: infatti, il nostro Paese ha una storia diversa da quello di altri Paesi come la Germania. Riguardo all'esperienza della Conferenza Unificata, nel sottolinearne il ruolo estremamente rilevante e positivo, afferma che alcune delle funzioni della stessa possono essere assorbite dal Senato, alleggerendo la Conferenza, con l'eccezione di una serie di funzioni che, come del resto ha anche argomentato Falcon, sono su piani diversi. Negli Stati federali forti il ruolo della Conferenza è vitale. Relativamente alle funzioni, appoggia l'idea del Senato "culla" relativamente alle leggi sulle autonomie. Rileva peraltro la convergenza emersa dal dibattito circa il fatto che la parola finale sulla legge spetti alla Camera. Inoltre, in relazione al rapporto interno tra le due Camere, non si deve dare adito al ricorso alla Consulta. Per quanto riguarda la composizione, è favorevole alla presenza dei comuni ed al riguardo ritiene siano possibili soluzioni diverse. Ritiene inoltre che le minoranze non debbano essere escluse, ma tale considerazione ha delle conseguenze importanti sulle modalità di votazione e sulle assunzioni delle decisioni. Pertanto, crede che sia difficile imitare il modello tedesco con tutte le sue conseguenze. Inserirebbe, invece, d'ufficio e di diritto i Presidenti delle Regioni come voce dei territori. Riguardo ai Sindaci è comprensibile e difficoltoso costituire la rappresentanza di ottomila Comuni ma considerato che ci sono anche le Città metropolitane, che hanno una rilevanza in Costituzione, si ritiene imprescindibile che facciano parte della composizione del Senato.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

BRUNELLI: Sottolinea la condivisione riscontrata sui seguenti temi: riduzione dei parlamentari (a tale proposito suggerisce di fare attenzione alla qualità della rappresentanza senza cedere alla demagogia); bicameralismo fortemente differenziato, cui aderisce, il che ha come conseguenza l'impossibilità dell'elezione diretta della seconda Camera; l'elezione diretta infatti comporterebbe l'attribuzione della funzione politica in maniera analoga a quella della Camera dei deputati; la seconda Camera può essere configurata come Camera alta senza lederne la dignità e non rendendola secondaria; il rafforzamento della camera politica, che ne deriverebbe, pone il tema della garanzie per le minoranze; in merito al procedimento formazione leggi ritiene debbano essere evitati blocchi del sistema di funzionamento parlamentare con il rischio di migrazione dei poteri normativi al governo; perplessa sui controlli operati dalla corte costituzionale sui vizi formali della legge a suo parere troppo deboli.

OLIVETTI: Condivide che la seconda Camera sia rappresentativa delle regioni il punto è stabilire le modalità con le quali adattare il modello *Bundesrat*; l'influenza partitica sulle seconde camere è inevitabile ed avviene anche nel *Bundesrat*. Si dichiara contrario a distinzioni per materia. Sostiene poi che il Senato federale debba essere costituito come Camera alta a garanzia dell'unità. Sul tema dell'Europa condivide con Frattini l'idea sulla base della quale le questioni europee non possano essere demandate al Senato.

LUPU: Si trova d'accordo con quanto appena detto da Olivetti. Pur essendo stati citati più volte i lavori della costituente, è necessario capire quali sono le esigenze attuali alle quali le riforme devono rispondere: l'insostenibilità della situazione attuale emerge proprio dall'impossibilità di tenere insieme i due rami del Parlamento. Questo poteva avvenire quando c'era un sistema partitico con la legge elettorale proporzionale che lo consentiva. Il secondo elemento di innovazione è l'Unione europea che fa venire meno due delle funzioni tradizionali del Senato: la funzione preventiva rispetto ai rischi di dittatura della maggioranza e la funzione di garanzia e di ponderazione e ripensamento rispetto alle scelte legislative adottate dall'altra Camera. Il Senato serve come luogo di unità: una delle ragioni del fallimento del Titolo V è stata che le conferenze non erano sufficienti e portavano alla rappresentazione di interessi regionali in chiave corporativa. E' mancata l'adesione delle regioni alle grandi scelte legislative italiane ed europee. E' pertanto di opinione opposta a quella di Frattini. Il Senato delle regioni ha già alcuni poteri europei, per il solo fatto di essere Camera del Parlamento nazionale, ed è proprio all'interno del quel Senato che va trovata una posizione unitaria in cui il sistema paese è in grado di rappresentare il suo interesse a livello europeo. E in questa chiave ha anche senso il coinvolgimento del Senato nel procedimento di revisione costituzionale. Sulla praticabilità, ritiene che, in qualità di tecnici, occorra osare e proporre la soluzione ritenuta ottimale. Sul sistema delle Conferenze, concorda sul riconoscimento della sua autonomia rispetto ad una seconda Camera delle autonomie. Favorevole all'abbassamento a 18 anni dell'elettorato attivo per il Senato.

MIRABELLI: Si deve affrontare una questione triangolare: investitura, struttura o composizione, funzioni della seconda Camera. La soluzione dipende dal punto di osservazione: si può vedere o come strumento di espressione organizzativa delle articolazioni politiche o come espressione immediata della rappresentanza del corpo elettorale. Nel primo caso, abbiamo modelli di collegamento nella funzionalità delle istituzioni o nel raccordo, anche normativo, che vi è fra di esse e si attenua la funzione di indirizzo politico, esclusa la funzione di fiducia nei confronti del Governo; con l'espressione della rappresentanza popolare ci collochiamo su un contesto diverso. Forse, allo stato, si può verificare la tenuta dei due modelli: da una parte, una linea che è di trasformazione e, dall'altra, una linea che è di correttivo, salvo poi verificare quelle che sono le conseguenze. Il bicameralismo procedurale potrebbe funzionare, anche senza modifiche



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

costituzionali: i regolamenti parlamentari potrebbero incidere su questo. Ritiene interessante raccogliere la segnalazione di toccare l'aspetto delle fonti: la legge organica sarebbe un elemento di chiarezza nell'assetto normativo. Se si disegnano i due assetti, se ne dovrebbero cogliere gli elementi di semplicità funzionale, riservandosi di verificare le coerenze con gli aspetti che seguiranno e quali siano gli elementi di criticità, da rettificare per renderli coerenti.

TUCCIARELLI: Ritiene in primo luogo che un primo elemento da considerare sia la praticabilità della riforma che la Commissione vorrà delineare. Non sembra infatti praticabile la soppressione di una Camera, né l'opzione per il modello *Bundesrat*, in astratto la più idonea a qualificare in senso autonomistico la rappresentanza territoriale. In secondo luogo, occorre considerare quali debbano essere gli obiettivi della riforma e in tale prospettiva occorre valutare il superamento del bicameralismo paritario con cui il costituente ha espresso la necessità di un'adeguata ponderazione delle deliberazioni legislative. Ebbene, l'instabilità legislativa e la volatilità della legge dimostrano che quell'obiettivo non risulta raggiunto. La differenziazione della rappresentanza è necessaria conseguenza della riforma del Titolo V e si impone per valorizzare il ruolo delle autonomie territoriali come garanzia di libertà e democrazia, secondo l'insegnamento di Carlo Esposito. In terzo luogo, sulla composizione del Senato è favorevole all'elezione diretta dei senatori, contestuale all'elezione dei Consigli regionali, in quanto si tratta di una soluzione più percorribile in Parlamento suscettibile di evitare un ulteriore allentamento del legame tra corpo elettorale ed eletti rispetto all'elezione di secondo grado. In quarto luogo, la ripartizione delle funzioni e dei poteri tra i due rami del Parlamento non può essere risolta con una distinzione basata sulle competenze legislative. Si riprodurrebbero così difficoltà e conflitti già noti in ordine alla individuazione delle materie, tanto più in presenza di competenze legislative statali di tipo trasversale che rendono arduo separare i profili di rilievo locale da quelli di rilievo nazionale. Inoltre, la distinzione tra le competenze dei due rami del Parlamento non pare fondata se si considerano le regole costituzionali sull'attribuzione delle funzioni amministrative (art. 118): indipendentemente dalle materie trattate e dalle competenze legislative, qualsiasi progetto di legge può interessare le autonomie territoriali, proprio in base alle regole costituzionali sulle funzioni amministrative. L'esame parlamentare dovrebbe pertanto consentire in ogni caso il coinvolgimento della Camera territoriale, senza distinzione tra le materie trattate dai progetti di legge. In questa prospettiva, all'attribuzione al Senato di un ruolo così rilevante nel procedimento legislativo dovrebbe corrispondere il potere della Camera di decidere in via definitiva, anche in difformità dal Senato (in questo caso con deliberazione adottata con quorum rinforzato). Rimarrebbe un numero limitato di procedimenti che, come oggi, sarebbero necessariamente bicamerali). In quinto luogo, è favorevole al mantenimento del sistema delle Conferenze, che dovrebbero restare titolari di un insieme di compiti amministrativi di cui il Parlamento non dovrebbe essere chiamato a occuparsi. Rimane tuttavia da valutare se meriti costituzionalizzare le Conferenze ovvero se sia preferibile lasciare, come oggi, la loro disciplina al solo legislatore ordinario.

MINISTRO QUAGLIARIELLO: Rimarca come occorra anche considerare il tema della praticabilità parlamentare delle riforme. Ricorda quindi i temi su cui si è rilevata condivisione: conferma del modello bicamerale, anche se con alcune eccezioni, ritenendo che non ci sia spazio per il monocameralismo; conseguentemente alla scelta bicamerale, la differenziazione delle funzioni che porti a concentrare il potere politico nella Camera dei deputati; riduzione del numero dei parlamentari, pur senza dimenticare le ragioni della rappresentatività. I temi su cui si è registrata una divergenza di vedute: composizione della seconda Camera; metodo di elezione o di scelta dei senatori; funzioni della seconda Camera. Rileva peraltro

Verbale della riunione di insediamento del 12 giugno 2013



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

l'esigenza emersa che ai fini dell'esame dei temi suindicati siano necessarie opportune riflessioni sui temi della forma di stato e del Titolo V. In conclusione ritiene che i lavori della prossima seduta di lunedì siano introdotti da una scheda di lavoro sulle posizioni emerse in questa riunione e che nella medesima seduta si avviino già le riflessioni sul Titolo V nei suoi aspetti di stretta connessione con il bicameralismo.

La seduta termina alle ore 18.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

SCHEMA TEMATICO DI DISCUSSIONE SULLA RIFORMA DEL BICAMERALISMO

Il bicameralismo rappresenta un modello di organizzazione dell'istituzione parlamentare molto diffuso nell'esperienza costituzionale moderna e contemporanea. Nel corso del XX secolo si è diffusa una tendenza costituzionale in favore del monocameralismo tale che oggi la maggioranza delle democrazie del mondo è monocamerale. Peraltro la forma bicamerale è ancora la più diffusa fra i paesi più popolosi e fra quelli più industrializzati, al punto che si può dire che oggi la maggioranza della popolazione mondiale e la quota economicamente più avanzata vive in democrazie bicamerali. Al bicameralismo, nelle sue diverse manifestazioni, vengono normalmente associati alcuni effetti positivi:

- a) funzione preventiva rispetto ai rischi di "dittatura della maggioranza";
- b) funzione di compensazione fra diverse forme di rappresentanza politica;
- c) funzione di ponderazione e ripensamento rispetto alle scelte legislative adottate dall'altra Camera.

Viceversa gli effetti negativi connessi alla natura bicamerale dell'istituzione parlamentare normalmente individuati sono:

- a) lentezza dei procedimenti decisionali;
- b) indebolimento del ruolo istituzionale del Governo;
- c) rischi di stallo del sistema connessi alla possibilità di maggioranze politiche differenti nelle due Camere;
- d) aumento dei costi di funzionamento dell'istituzione parlamentare.

Vi sono altri elementi importanti per valutare, rispetto al nostro contesto, l'assetto monocamerale o bicamerale del Parlamento?

I benefici del bicameralismo sono superiori ai suoi costi?

Se sì, a quali condizioni?

Nelle esperienze costituzionali comparate è possibile individuare un nesso fra forma di governo e assetto bicamerale del Parlamento. Di norma gli Stati con parlamenti monocamerali sono democrazie parlamentari. Inoltre, quando le democrazie parlamentari hanno un assetto bicamerale di regola è prevista una significativa differenziazione di poteri, funzione e criteri di composizione fra le due Camere; in particolare il rapporto fiduciario con il Governo si stabilisce con una sola Camera. Le forme di bicameralismo paritario, o tendenzialmente tale, sono presenti nelle forme di governo presidenziali o comunque diverse dalla forma di governo parlamentare. Oltre che paritario il nostro modello parlamentare è caratterizzato dal carattere assolutamente simmetrico delle due Camere, le quali hanno totale identità di funzioni e di poteri. L'Italia pertanto rappresenta l'unico caso di democrazia nella quale il rapporto fiduciario e la funzione legislativa sono attribuite paritariamente e simmetricamente alle due Camere.

Tale unicità costituisce un'anomalia causa di disfunzioni istituzionali?

Le disfunzioni istituzionali possono essere affrontate ponendo unicamente mano al meccanismo elettorale che oggi consente la formazione di maggioranze diverse fra le due camere?

Nelle democrazie caratterizzate da un assetto federale o comunque da uno spiccato decentramento istituzionale, la seconda Camera di norma è – pur nella varietà dei modelli costituzionali – rappresentativa dei livelli di governo substatale. Di tale elemento vi è una flebile traccia anche nella nostra Costituzione laddove prevede, all'art.57, che il senato sia eletto su base regionale. Tuttavia, nel 2001 a seguito della riforma costituzionale



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

del Titolo V in Italia è stato introdotto un grado di decentramento legislativo non inferiore a quello che caratterizza Paesi come la Germania e il Canada; lo stesso spending power è stato decentrato in misura rilevante (escludendo la spesa per pensioni e interessi circa il 60% della spesa è ormai decentrato ai livelli substatali). E' rimasto però immutato l'assetto del bicameralismo paritario e perfetto: il problema del coordinamento della complicata ripartizione di competenze legislative si è quindi interamente scaricato sul sistema delle Conferenze, determinando anche un deciso aumento del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.

Le attuali previsioni costituzionali sono sufficienti a garantire una adeguata gestibilità del decentramento legislativo e istituzionale?

Occorre passare ad un diverso modello di composizione della seconda camera?

Può essere sufficiente la previsione che i componenti della seconda Camera siano eletti a suffragio universale contestualmente all'elezione dei consigli regionali?

Occorre passare ad un modello di rappresentanza di secondo grado?

Nella discussione sulla riforma del nostro modello parlamentare è stata avanzata anche la proposta di introdurre una forma di bicameralismo procedurale, il quale conferma il carattere paritario delle due Camere (quanto al rapporto di fiducia parlamentare con il Governo) ma supera il carattere simmetrico del lavoro parlamentare, prevedendo che ciascuna Camera possa approvare definitivamente i progetti di legge al suo esame se salvo che l'altra Camera, a maggioranza, o il Governo chieda che il testo sia approvato da entrambe le Camere.

Tale soluzione potrebbe soddisfare adeguatamente la necessità di semplificazione ed accelerazione delle procedure parlamentari?

In tale modello, in quale modo potrebbero essere contemplate le esigenze di rappresentanza e di coordinamento con le comunità territoriali?

Il mantenimento di un rapporto fiduciario bicamerale rappresenterebbe un insuperabile elemento di debolezza dell'assetto costituzionale?

Una variante di tale soluzione è rappresentata dalle proposte avanzate in questi anni dirette a differenziare le funzioni legislative delle due Camere in base alle materie di intervento. Si è proposto in particolare di attribuire in via prevalente al Senato la competenza sulle materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni ed alla Camera la competenza sulle materie di legislazione esclusiva dello Stato. La funzione legislativa continuerebbe ad essere esercitata collettivamente dalle due Camere solo per alcuni particolari tipologie di leggi (leggi costituzionali, leggi elettorali, leggi di bilancio). Tale modello può essere variamente integrato con meccanismi che, pur confermando la natura di camera politica del Senato (eletto a suffragio universale diretto e dotato di potere fiduciario), ne integrerebbero la composizione in modo da consentire anche la presenza di rappresentanti delle regioni o degli enti locali.

Come è possibile assicurare che il riparto per materia delle competenze legislative delle due Camere non si traduca in un ulteriore fattore di complicazione e rallentamento delle procedure legislative parlamentari?

Da più parti si propone di riformare il nostro assetto bicamerale prevedendo, come è tipico dei sistemi istituzionali ad alto tasso di decentramento legislativo, la trasformazione del Senato della Repubblica in Senato federale, rappresentativo delle autonomie territoriali e funzionale alla responsabilizzazione delle stesse. In questa prospettiva il Senato, privo di rapporto fiduciario, sarebbe composto da rappresentanti eletti non a suffragio universale diretto ma con una designazione di secondo grado.

Quali dovrebbe essere in questo caso i poteri del Senato federale?



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

E' opportuno prevedere che almeno alcune leggi debbano essere approvate da entrambe le Camere? Se si, quali?

Il Senato federale dovrebbe essere composto da rappresentanti delle Regioni o anche da rappresentanti degli altri enti territoriali?

I rappresentanti degli enti territoriali dovrebbero essere indicati dalle Giunte o dai Consigli?

I membri del Senato federale sarebbe privi di vincolo di mandato o viceversa dovrebbero concordare le proprie posizioni con gli enti rappresentati?

La designazione da parte dei Consigli dei rappresentanti dovrebbe avvenire con meccanismi idonei a garantire la rappresentanza anche della minoranza consiliare?

Il sistema delle Conferenze dovrebbe essere mantenuto o sarebbe assorbito dalle funzioni del senato federale?



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Documento di apertura della discussione

1) *Il quadro delle competenze legislative viene ripartito nell'art. 117 della Costituzione in competenze esclusive statali, competenze concorrenti e competenze residuali regionali. Tra le competenze esclusive statali ricorrono diverse clausole trasversali che interessano sia la competenza concorrente che quella residuale regionale. Nelle competenze residuali regionali rientrano tutte le materie "innominate". In molti ambiti leggi (o norme) quadro non sono state emanate. Il bilancio a distanza di oltre dieci anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V fa registrare lo sviluppo di un imponente contenzioso costituzionale.*

Si ritiene che questa ripartizione delle competenze debba essere semplificata?

Se la risposta è positiva si pone il problema di come concretizzarla, dal momento che sarebbe astrattamente possibile ridurre il catalogo delle materie concorrenti a favore della competenza esclusiva dello Stato oppure ridurlo a favore di quella residuale regionale. Quale soluzione è preferibile e per quali materie?

Si pone poi il problema dell'insieme delle materie trasversali di competenza esclusiva statale. E' un elenco efficace o è più opportuno che venga aggiornato e/o affiancato con una clausola generale sulla prevalenza dell'interesse nazionale a favore dello Stato?

Oppure è possibile un bilanciamento tra queste due soluzioni?

Si ritiene che si debba anche articolare diversamente la competenza concorrente introducendo, per determinate materie, formule come quelle dell'ordinamento tedesco sulla "competenza in deroga", per permettere a realtà regionali più avanzate di assumersi un maggiore rischio di autonomia?

2) *Il concreto svolgimento dell'attività legislativa dopo la revisione del Titolo V ha dimostrato che gran parte delle leggi statali, soprattutto nei settori di riforma economico-sociale, interviene su temi che coinvolgono contemporaneamente la competenza dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Il governo delle democrazie multilivello dimostra in Italia come in altri grandi paesi come sia impossibile operare sulla base di criteri rigidi di riparto di competenza. Tale indicazione è stata recepita anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.*

Quali clausole di leale collaborazione si possono introdurre nel Titolo V per assicurare che anche la attività legislativa fra Stato e Regioni si svolga guardando alle esigenze di governo reale del paese e sulla base di un raccordo flessibile fra livelli territoriali richiesto dai criteri di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza definiti dall'articolo 118 per la distribuzione delle competenze amministrative?

La riforma tedesca del 2006 può insegnarci qualcosa?

3) *Nell'attuale art. 117 la potestà regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie di competenza esclusiva statale, mentre nelle materie concorrenti o residuali regionali la competenza regolamentare è assegnata alle Regioni.*

E' opportuno mantenere questa distribuzione del potere regolamentare qualora venisse confermato l'elenco delle materie concorrenti?

In questo caso in che termini deve essere anche considerata la procedura della cd. "chiamata in sussidiarietà" elaborata dalla giurisprudenza costituzionale?

4) *I processi statali di semplificazione nel nostro Paese, a partire dalla legge di semplificazione annuale, si sono sempre incagliati nelle varie competenze legislative regionali. Le stesse potestà regolamentari degli enti locali hanno spesso concorso alla creazione di un "federalismo di complicazione". L'impegno a semplificare il sistema, nonostante generosi tentativi, ha prodotto esiti limitati.*

In che termini è possibile restituire effettiva efficacia ai processi statali di semplificazione normativa e amministrativa?

E' semmai ipotizzabile una clausola di competenza statale sui livelli minimi di semplificazione o una norma che riservi allo Stato la competenza sulle norme generali sulla semplificazione amministrativa?

5) *L'articolo 116 della Costituzione ha confermato i regimi speciali di autonomia regionale e ha introdotto la possibilità di regimi di autonomia regionale differenziata. Nella prassi i regimi di specialità hanno creato un divario molto forte, da diversi punti di vista, con il sistema ordinario delle autonomie e il regime di differenziazione non è mai stato attuato.*

Si ritiene che debba essere prevista una revisione di questo assetto anche attraverso un riequilibrio tra autonomia speciale e autonomia ordinaria?

Se sì in che modo?

Si ritiene che la circostanza dell'inattuazione del regionalismo differenziato richieda una revisione del procedimento disciplinato dall'art.116, III comma?

Se sì in che termini?



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

6) *In forza del combinato disposto degli articoli 117 e 118 della Costituzione emerge che non è stato risolto, nel nuovo titolo V della Costituzione, il nodo dell'opzione tra regionalismo o municipalismo che invece altri ordinamenti hanno risolto in un senso o nell'altro. La mancata opzione si è riflessa sia nella difficoltà di definire un contenuto della cd. Carta delle autonomie, ancora non approvata nonostante i diversi tentativi, sia in quella di definire i rapporti finanziari, soprattutto sul versante tra Regioni e Enti locali.*

Si ritiene che la questione debba essere risolta come è avvenuto in alcuni sistemi come quello tedesco o quello delle Regioni speciali italiane assegnando la competenza ordinamentale sugli enti territoriale alle Regioni?

Si ritiene al contrario che debba essere potenziato, in virtù della tradizione storicamente municipalista italiana, il rapporto tra Stato e enti locali?

Rispetto ad entrambe le soluzioni come deve essere conseguentemente disciplinato il rapporto tra funzioni amministrative degli Enti locali e funzione legislativa statale e regionale, anche di carattere finanziario?

7) *Sul piano dell'autonomia finanziaria, i sistemi di finanziamento delle realtà sub statali si dividono in modelli competitivi e modelli cooperativi o solidali. I primi, ad esempio quello degli Usa, implicano forti poteri fiscali degli stati federati, i secondi si strutturano principalmente su grandi compartecipazioni ai tributi statali.*

Se nel nostro Paese si ritiene applicabile il primo modello (competitivo) come si risolve la questione della perequazione?

Se nel nostro Paese si ritiene applicabile il secondo modello (cooperativo), come si evita un effetto di deresponsabilizzazione (cd. federalismo parassitario)?

E' possibile definire costituzionalmente un mix equilibrato tra compartecipazioni e tributi propri (autonomi e derivati)?

8) *I modelli di perequazione possono strutturarsi sulla base del criterio della spesa storica, di quello della capacità fiscale, di quello dei fabbisogni standard. Il primo criterio favorisce l'inefficienza ma non comporta sconvolgimenti nei bilanci degli enti territoriali; il secondo è semplice da attuare ma non garantisce in modo adeguato la solidarietà; il terzo è quello ritenuto più evoluto dall'Ocse, garantisce infatti adeguatamente la solidarietà, finanzia solo i servizi e non l'inefficienza, ma è piuttosto complesso da determinare. Nell'articolo 119 della Costituzione si fa espressamente riferimento alla capacità fiscale come criterio di perequazione, ma stabilendo*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

l'obbligo del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, si permette l'utilizzo del criterio del fabbisogno standard.

Si ritiene opportuno che la Costituzione prenda più nettamente posizione a favore di uno di questi tre criteri?

9) *La Costituzione italiana nell'art.119, in analogia con alcune Costituzioni (come quella spagnola, che però rimanda a una legge organica) a differenza di altre (come ad esempio quella tedesca), dedica poche norme all'autonomia finanziaria, delegando alla legge ordinaria la definizione concreta del quadro dei tributi e delle regole di attuazione. Se da un lato queste permette notevole flessibilità, dall'altro espone a continui cambiamenti la finanza degli enti territoriali, rendendo molto difficile la programmazione, soprattutto della spesa di investimento.*

Si ritiene che debba essere maggiormente precisato nella Costituzione il quadro di riferimento dell'autonomia finanziaria?

Se sì in che termini: fino a indicare quale tributi alimentano la finanza sub statale?

Oppure si ritiene che la definizione del quadro, fino alla fissazione dei tributi, debba essere demandata a una legge organica? In questo caso come si coordina con i vincoli derivanti, per gli enti territoriali, dal nuovo art. 81 della Costituzione e relativa la legge rinforzata di attuazione?

10) *In relazione alla questione dell'area vasta, il processo di riordino delle Province è stato portato avanti con fonti primarie e ha condotto a una soluzione che al momento è rimasta rinviata al 2014.*

Si ritiene opportuno eliminare i riferimenti costituzionali alle Province?

In questo caso come si risolve il problema del governo di area vasta? E come si regola il rapporto tra Città metropolitane ed area vasta?

11) *L'Italia conta oltre ottomila comuni, di cui il 70% sotto i cinquemila abitanti. In altri Paesi (Gran Bretagna, Germania, Belgio, ecc.) il numero dei Comuni, negli ultimi anni, è stato fortemente ridotto, disponendo vere e proprie fusioni.*

Si ritiene che sia opportuno fissare in Costituzione una soglia minima dimensionale dei Comuni, inducendo quindi la fusione dei Comuni più piccoli?

Se sì, sarebbe opportuno mantenere l'istituzione rappresentativa (i cd. Municipi) e accorpate invece i servizi?

Se no, si ritiene che si debba invece stabilire un obbligo di esercizio associato delle funzioni?



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

Si ritiene inoltre opportuno introdurre una disposizione che differenzi le funzioni dei Comuni in ordine alle loro dimensioni?

12) In Italia sono presenti inoltre realtà regionali di piccole dimensioni.

Si ritiene opportuno stabilirne l'accorpamento attraverso una norma costituzionale?

In che termini dimensionali?

13) Il potere sostitutivo statale nelle confronti delle realtà meno efficienti è stato spesso tradotto con poca incisività, ad esempio portando alla prassi della nomina quale commissario sulla sanità dello stesso Presidente di Regione.

Si ritiene che il potere sostitutivo statale debba essere potenziato nei confronti delle realtà gravemente inefficienti, anche arrivando a stabilire un principio per cui eventuali ripiani di disavanzi siano ammissibili solo a condizione di reali forme di commissariamento statale?



LA RIFORMA DELLA FORMA DI GOVERNO

Scheda introduttiva di tematizzazione

1. La Costituzione del 1948 si caratterizza per l'adozione di una forma di governo parlamentare priva di quei meccanismi di razionalizzazione e di stabilizzazione dell'esecutivo che invece caratterizzano tutte le principali democrazie parlamentari europee. La scelta del Costituente fu essenzialmente dettata da due fattori storici: da un lato, la fine di un regime autoritario che induceva una naturale diffidenza verso meccanismi di rafforzamento del ruolo istituzionale del governo; dall'altro, la situazione di aspro conflitto tra le principali forze politiche che parteciparono alla redazione della Carta fondamentale, conflitto che – in concomitanza con lo scoppio della guerra fredda - assunse carattere ultimativo. La Costituente aveva consapevolezza di tale problema, come dimostra l'approvazione il 4 settembre 1946 dell'ordine del giorno Perassi che poneva l'esigenza di “dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo”. Le indicazioni dell'o.d.g. però, proprio per le ragioni indicate, rimasero inattuata.

Ritieni che, in considerazione del mutato contesto storico, sia oggi necessario intervenire per modificare l'attuale forma di governo o introducendo meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare o adottando un modello di tipo presidenziale ?

2. Nei decenni scorsi si sono succeduti numerosi tentativi di aggiornare la nostra Costituzione con particolare riferimento alla forma di governo. Tali tentativi si sono rivelati infruttuosi e l'intero peso del mutamento istituzionale in ambito nazionale è stato caricato sulle spalle del sistema elettorale che, a partire dal 1993, è stato individuato come meccanismo principale per favorire l'evoluzione del nostro modello istituzionale. Nell'attuale fase storica, però, accanto alla generale evoluzione della dinamica politica italiana, si registrano altri importanti fattori che modificano il contesto sociale ed economico, interno ed internazionale. Basti pensare ai processi di globalizzazione economica, all'emersione di un sistema di relazioni internazionali multipolare, all'affermazione della società dell'informazione, al processo di costruzione dell'Unione europea. Le mancate riforme costituzionali e la grave fase di recessione economica hanno anche determinato, in particolare nell'ultimi due anni, un evidente processo di indebolimento del nostro sistema politico caratterizzato da forte frammentazione, scarsa legittimazione democratica e accentuata incapacità decisionale.

Di fronte alle sfide che abbiamo di fronte, ritieni che aumentino le esigenze di rafforzamento del nostro sistema istituzionale?

Ritieni che le elaborazioni, le proposte e i suggerimenti che sono stati avanzati nel corso degli ultimi decenni possano essere sufficienti ovvero che sia necessario affrontare i problemi istituzionali con soluzioni nuove e maggiormente innovative?

3. Le due principali opzioni che oggi sono sul tappeto sono la razionalizzazione della forma di governo parlamentare ed il passaggio ad un modello di tipo presidenziale. Secondo alcuni il modello di tipo parlamentare è più consono alle caratteristiche storiche, sociali e politiche del nostro Paese che non presenta quei caratteri di compattezza ed omogeneità che rendono efficiente il funzionamento di una democrazia presidenziale. Secondo altri, l'insorgere di una profonda crisi politica ed economica che va a sommarsi alla



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

strutturale debolezza del nostro sistema istituzionale, rende insufficiente la razionalizzazione della forma di governo parlamentare e richiede il passaggio ad un sistema presidenziale che, grazie all'elezione diretta del Capo dello Stato, appare più idoneo a garantire le necessaria legittimazione delle istituzioni democratiche.

Quale opzione ritieni preferibile?

4. Nella prospettiva della razionalizzazione della forma di governo parlamentare, appare decisivo individuare i meccanismi essenziali in grado di garantire il rafforzamento della posizione istituzionale del governo e di scongiurare i rischi di degenerazioni assembleariste.

Tra i seguenti quali ritieni siano gli elementi più adeguati per razionalizzare la forma di governo parlamentare:

- a. potere di scioglimento del Parlamento (della Camera politica in caso di riforma del bicameralismo) riconosciuto in capo al Presidente del Consiglio;*
- b. meccanismi di sfiducia parlamentare costruttiva;*
- c. potere di nomina e di revoca dei ministri in capo al Presidente del Consiglio;*
- d. fiducia parlamentare iniziale presunta;*
- e. fiducia parlamentare al solo Presidente del Consiglio (prima della formazione del governo);*
- f. possibilità di sfiduciare il governo solo a maggioranza assoluta;*
- g. potere del governo di fissare (almeno in parte) l'agenda dei lavori parlamentari;*
- h. potere di veto sulla legislazione di spesa;*
- i. riforma del bicameralismo con concentrazione del potere fiduciario e di indirizzo in una sola Camera;*

5. In particolare, per affrontare i problemi della debolezza ed instabilità istituzionale, alcuni propongono l'introduzione di meccanismi di sfiducia costruttiva. Per altri, viceversa, è necessario disciplinare il potere di scioglimento come nelle principali democrazie parlamentari europee, in quanto esso rappresenta un potente fattore di stabilizzazione del sistema e di deterrenza verso le crisi extraparlamentari.

Quale meccanismo ritieni preferibile?

Ritieni opportuno abbinare i due meccanismi?

Se sì, come?

6. La razionalizzazione della forma di governo parlamentare determina, inevitabilmente, una modificazione del rapporto fra governo e Parlamento e quindi del ruolo dell'opposizione parlamentare la quale vede ridursi quei poteri di interdizione e di blocco sui processi decisionali. In questa prospettiva diventa centrale definire i meccanismi che consentano di rafforzare l'ineliminabile ruolo istituzionale dell'opposizione come attore principale della funzione di garanzia e di controllo e come "governo potenziale in attesa".

Quali ritieni possano essere i meccanismi più utili al riguardo:

- a. statuto dell'opposizione;*
- b. governo ombra;*
- c. presidenza delle commissioni e delle giunte di garanzia;*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

- d. quote di tempi e di argomenti di lavoro in Assemblea;*
- e. verifica dei poteri affidata ad un organo terzo e indipendente;*
- f. meccanismi che garantiscano maggiore visibilità (es. diretta televisiva, trasmissione via WEB...);*
- g. meccanismi efficaci di sindacato ispettivo;*
- h. poteri penetranti di controllo sull'andamento della finanza pubblica;*

7. Le proposte dirette a modificare in senso presidenziale la forma di governo italiana normalmente prevedono l'adozione di un modello semi - presidenziale di tipo francese, nel quale il Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale e diretto nomina un Primo ministro il quale deve avere la fiducia del Parlamento.

Quali ritieni dovrebbero essere i caratteri essenziali di un modello del genere?

- a. Elezione presidenziale a doppio turno;*
- b. Elezione presidenziale che precede o è contestuale a quella del Parlamento ;*
- c. Durata del mandato presidenziale coincidente o meno con quella del mandato parlamentare al fine di ridurre o favorire le possibilità di "coabitazione";*
- d. Presidente della Repubblica che non è Capo dell'esecutivo ma può presiedere il Consiglio dei ministri (salvo gli eventuali casi di "coabitazione") ;*
- e. Potere di scioglimento in capo al Presidente della Repubblica ovvero limitazione o "tipizzazione" di tale potere;*
- f. Rafforzamento dei poteri del governo in Parlamento (come nell'ipotesi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare).*

8. Per valutare gli effetti che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica pone in termini di equilibrio e coerenze del sistema, occorre ricordare come l'affermazione di un sistema di governo multilivello, il diffondersi di una rete di autorità indipendenti, i processi di privatizzazione e liberalizzazione dell'economia abbia ridisegnato e ridotto i poteri dello Stato nazionale. Ciononostante, l'eventuale adozione di un modello semi - presidenziale pone il problema di definire meccanismi istituzionali che possano bilanciare il sistema con particolare riferimento al venir meno della figura di garanzia attualmente rappresentata dal Presidente della Repubblica. Naturalmente a tal fine rivestono un ruolo centrale quei meccanismi di rafforzamento del ruolo dell'opposizione già enucleati a proposito della forma di governo parlamentare.

Quali ritieni possano essere ulteriori meccanismi utili al riguardo ?

- a. Sottrazione della presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura;*
- b. Sottrazione o riduzione del potere di nomina dei giudici costituzionali;*
- c. Ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte di una minoranza parlamentare qualificata per il sindacato preventivo di costituzionalità sulle leggi approvate dal Parlamento;*
- d. Potenziamento degli istituti di democrazia diretta;*
- e. Rafforzamento del principio di sussidiarietà orizzontale.*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

LA RIFORMA DEL SISTEMA ELETTORALE

Scheda introduttiva di tematizzazione

1) Negli ultimi venti anni, nonostante l'impegno politico e istituzionale sviluppato sul tema, non sono state realizzate le riforme istituzionali da più parti invocate per modernizzare l'architettura della nostra democrazia al fine di renderla più efficiente e più trasparente alla luce della profonda evoluzione sociale, economica e politica che ha interessato l'Italia negli ultimi decenni. Tutto il peso della riforma del sistema politico-istituzionale nazionale è stato caricato, di fatto, sulla legge elettorale per le Camere.

Ritieni che il tema della legge elettorale possa ancora prescindere da quello della forma di governo (oltre che dalla riforma del bicameralismo e del sistema politico-istituzionale nel suo complesso) o che, invece, tra di essi esista un rapporto di interazione ?

2) La Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali nominata dal Presidente della Repubblica, dopo aver rilevato che "il tema della legge elettorale è connesso a quello della forma di governo", afferma che in caso di opzione per un regime semipresidenziale "sarebbe preferibile propendere per una legge elettorale incentrata sul doppio turno di collegio, secondo il modello francese, al fine di rafforzare il Parlamento rispetto a un Presidente che ha la stessa fonte di legittimazione"; in caso di opzione per una forma di governo parlamentare razionalizzata "le soluzioni possono essere più d'una, purché garantiscano la scelta degli eletti da parte dei cittadini e favoriscano la costituzione di una maggioranza di governo attraverso il voto". Dopo aver precisato che "con l'attuale bicameralismo paritario nessun sistema elettorale garantisce automaticamente la formazione di una maggioranza nelle urne in entrambi i rami del Parlamento", la relazione del Gruppo di lavoro afferma invece che "diverse sarebbero le prospettive della stabilità se si attribuisse l'indirizzo politico ad una sola Camera. I modelli elettorali possibili sono diversi: il proporzionale su base



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

nazionale proprio del sistema tedesco; il proporzionale di collegio con perdita dei resti, proprio del sistema spagnolo; il sistema misto, in parte preponderante maggioritario e in parte minore proporzionale, come la cosiddetta Legge Mattarella, per la quale si suggerisce comunque, in caso di accettazione del modello, l'abolizione dello scorporo.”

Condividi questa impostazione o ritieni che essa debba essere modificata, integrata o precisata? In tal caso, in che modo?

In particolare, ritieni che - pur in assenza dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica quale elemento “ordinante” capace di assicurare la dimensione nazionale della competizione elettorale - il doppio turno di collegio possa essere abbinato alla forma di governo parlamentare razionalizzata?

3) In considerazione della assenza di un sistema politico strutturato e del conseguente rischio che i sistemi elettorali connaturati alla forma di governo parlamentare razionalizzata non producano una maggioranza di governo, imponendo il ricorso sistematico a larghe coalizioni, è stata ipotizzata - in alternativa alla forma di governo semipresidenziale e al doppio turno di collegio - una forma di governo parlamentare “primoministeriale” con un sistema elettorale che preveda lo svolgimento di un ballottaggio nazionale tra i due maggiori schieramenti e i relativi candidati alla carica di Presidente del Consiglio.

Ritieni condivisibile questa ipotesi?

Come andrebbe in tal caso disciplinato il meccanismo elettorale, con riferimento in particolare al primo turno?

Come andrebbero eventualmente disciplinati, in tal caso, gli altri elementi fondamentali della forma di governo quali il potere di scioglimento e la sfiducia costruttiva (se ritenuta compatibile), sia in considerazione della legittimazione diretta del Presidente del Consiglio sia della probabile ampiezza delle coalizioni che tale sistema comporta?

4) Nel caso di forma di governo semipresidenziale, è stato proposto nella stessa Francia che le elezioni parlamentari, anziché seguire di poche settimane le elezioni presidenziali, siano contestuali ad esse ovvero che il loro primo turno coincida con il ballottaggio per l'elezione del



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Presidente. Inoltre, si pone il problema di specificare le modalità di svolgimento dell'eventuale secondo turno (nel caso in cui nessun candidato superi il 50 per cento dei voti validi): aperto ai tutti i candidati che superano una determinata soglia (in tal caso, quale), aperto ad un numero limitato di candidati (ad esempio i primi quattro) oppure limitato ai soli primi due candidati al primo turno.

Quali di queste opzioni ritieni preferibili ?

5) La funzione della legge elettorale è quella di produrre rappresentanza (politica e territoriale) e governabilità. Nelle maggiori democrazie politiche europee queste due funzioni sono svolte attraverso formule maggioritarie o proporzionali, comunque molto selettive. Nel primo caso, con il collegio uninominale a turno unico del sistema anglosassone o il collegio uninominale a doppio turno del sistema francese, con soglia di accesso al secondo turno pari al 12,5% degli aventi diritto. Nel secondo caso con alte soglie di sbarramento esplicite o implicite: 5% in Germania e fino al 15-20% in Spagna, in conseguenza del numero molto limitato di seggi assegnati in ciascuna circoscrizione (media di 7 seggi) senza recupero dei resti.

Quali formule maggioritarie e/o proporzionali ritieni più idonee per il nostro Paese, con riferimento alle esigenze di rappresentatività e di governabilità e anche in relazione alle potenzialità del sistema elettorale di favorire la ristrutturazione del sistema dei partiti ?

6) Le lunghe liste bloccate previste dal sistema elettorale vigente hanno reso troppo distante il rapporto tra eletti ed elettori. Al riguardo, il nuovo sistema elettorale potrebbe basarsi sul collegio uninominale maggioritario (ad uno o due turni), su circoscrizioni di dimensioni limitate con liste bloccate molto corte (nelle quali ciascun partito può eleggere al massimo due o tre candidati), sul collegio uninominale con riparto proporzionale dei seggi (come nel sistema elettorale delle province), sul voto di preferenza (eventualmente con lista "flessibile", cioè con l'ordine di lista



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

modificabile solo a determinate condizioni, come - ad esempio - nei sistemi elettorali di Belgio, Austria, Norvegia).

Quale sistema ritieni preferibile ?

7) Nel processo di riforma istituzionale in corso, uno dei temi centrali è quello della riforma del sistema bicamerale. Pur essendo prevalente la tesi di chi propone un Senato delle autonomie territoriali formato con meccanismi elettorali di secondo grado, vi è anche la proposta di differenziare le funzioni dei due rami del Parlamento riservando il rapporto fiduciario e le funzioni di indirizzo politico alla sola Camera e attribuendo al Senato, eletto anch'esso a suffragio diretto, contestualmente ai consigli regionali, funzioni di rappresentanza dei territori, di controllo e ripensamento.

In tal caso, quale dovrebbe essere il sistema per l'elezione del Senato?



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

RESOCONTO DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI

RIUNIONE DI LUNEDÌ 17 GIUGNO 2013

Presenti: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Feroni, Enzo Cheli, Mario Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Stefano Mannoni, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon; Giuditta Brunelli, Anna Chimenti; Tommaso Edoardo Frosini; Vincenzo Lippolis; Nicola Lupo; Giovanni Pitruzzella, Claudio Tucciarelli.

Presidente: Ministro Prof. Gaetano Quagliariello

Segretario: Prof. Luca Antonini

La discussione inizia alle ore 10:45

MINISTRO QUAGLIARIELLO.

Prende la parola ed evidenzia come la nota sintetica ricevuta e spedita all'indirizzo di tutti gli Esperti sia utile all'individuazione dei punti oggetto dei lavori odierni.

E' arrivato molto materiale, riguardante le tematiche trattate nel precedente incontro.

Tale materiale conferma che le questioni aperte sono essenzialmente:

1) chi siano e come debbano essere eletti i componenti della Seconda Camera. Sembra che non vi siano dubbi in ordine al fatto che questi debbano avere un collegamento diretto o indiretto con i Consigli regionali. Le posizioni sono schematizzabili essenzialmente nei seguenti termini: da un lato, vi sono quanti ritengono che i componenti della Seconda Camera debbano essere eletti a suffragio universale; dall'altro, quanti preferiscono un'elezione di secondo grado;

2) l'elezione a suffragio universale pone un problema, evidenziato la volta scorsa: nel momento in cui ai membri della Seconda Camera si dà la medesima fonte di legittimazione di quelli della Prima - cioè il collegamento con la sovranità del popolo - diventa difficile non concedere, secondo alcuni, il rapporto di fiducia, perché questo pone di fatto il Governo in una situazione di forte difficoltà che si scarica sulla complessità del procedimento legislativo;

3) tra quelli che hanno optato per l'elezione di II grado, alcuni pensano ad un'elezione che si svolga all'interno dei soli Consigli regionali. In questo caso, due sono le opzioni: a) se vi debba essere un vincolo di solidarietà tra gli eletti (modello *Bundesrat*) oppure b) se gli eletti possano dividersi nel voto tra maggioranza e opposizione;

4) altri pensano che i componenti debbano essere eletti sì dai Consigli, ma possano essere soggetti esterni ad essi. Tale soluzione sembrerebbe soddisfare anche l'esigenza – sentita anche da quelli che hanno optato per l'elezione a suffragio universale – che coloro i quali hanno lo *status* di Senatori facciano prevalentemente i parlamentari e abbiano un "rango" che sia compatibile con le funzioni che gli vengono assegnate.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Questo è il ventaglio di questioni sul tappeto e non è sconnesso dal problema delle funzioni della Seconda Camera. Qui, evidentemente, la distinzione prevalente è quella tra chi ritiene giusto un bicameralismo di tipo solo procedurale e quanti ritengono, invece, che si possa correre il “rischio” (espressione che il Ministro riferisce alle difficoltà incontrate nell’applicazione del Titolo V) di una distinzione di materie.

BARBERA.

Propone una mozione d’ordine, ponendo il problema della opportunità di raccogliere in scritti la discussione tra gli Esperti - che, sottolinea, sono “saggi” e non “saggisti” - evidenziando come il rischio connesso al “mettere per iscritto” consista nel far perdere forza e vivacità alla discussione e, inoltre, nel rendere gli Esperti meno liberi di cambiare idea.

In proposito, il **MINISTRO QUAGLIARIELLO** fa notare che nella “gerarchia delle fonti” la discussione del tavolo viene prima degli scritti e che si tratta di meri appunti utili alla memoria

DI FEDERICO.

Chiede che gli sia consentita una breve premessa prima di esprimersi su alcuni aspetti del tema in discussione. Quando ha saputo dai giornali della sua nomina immaginava che il titolo quarto della Costituzione fosse incluso tra quelli da considerare. Non solo e non tanto perché è questo il settore in cui maggiori sono le sue competenze ma soprattutto perché tutti ammettono la gravità della crisi della nostra giustizia sia sotto il profilo funzionale, sia per i molteplici danni che genera per la nostra malandata economia. Non sarebbe certo stato irrilevante considerare, ad esempio, se le estenuanti difficoltà di soluzione del caso ILVA non dipendano dalle anomalie del nostro assetto giudiziario rispetto a quello di altri paesi democratici.

Aggiunge subito che allorquando ha appreso che non avremo considerato il titolo della Costituzione relativo alla magistratura, non si è per nulla meravigliato. Ricorda che in passato ha più volte partecipato a vario titolo ai tentativi di riforma della giustizia e conosce bene le insormontabili difficoltà che si incontrano ed il “cordone sanitario” che si stringe intorno a coloro che se ne occupano seriamente. Tempo fa nel considerare i tentativi finora fatti in materia aveva, provocatoriamente, intitolato un suo scritto “chi tocca i fili muore”. E’ quindi pienamente comprensibile che si sia voluto evitare che ciò potesse avvenire ancora una volta col rischio di pregiudicare il cammino del Governo appena nato.

Aggiunge che alcuni aspetti del nostro assetto giudiziario dovranno comunque essere trattati. Nel caso si faccia la scelta, da molti qui auspicata, di creare una Camera delle autonomie locali, occorrerà comunque stabilire se e in che misura essa parteciperà alla nomina dei componenti del CSM o anche alla nomina dei giudici costituzionali: in Germania il *Bundesrat* nomina 8 giudici, cioè la metà dei componenti della Corte Costituzionale di quel Paese; la stessa riforma costituzionale bocciata dal voto popolare nel 2006 prevedeva che il Senato federale eleggesse parte dei giudici costituzionali e dei componenti del CSM.

Viene quindi al merito delle cose dette, indicando sommariamente le proposte con cui concorda e anche le cose che non lo trovano d’accordo. Sa benissimo che non è tra i compiti della Commissione di votare sulle varie proposte. Tuttavia lo stesso Ministro Quagliariello ha parlato di “orientamenti prevalenti” nel riassumere le risultanze della riunione precedente. E’ quindi opportuno che lui stesso indichi i suoi orientamenti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Gli appare evidente che occorra dare maggiore funzionalità ed efficacia alla funzione legislativa. Si associa quindi a coloro che hanno espresso la loro preferenza per un assetto bicamerale in cui le due camere abbiano competenze e composizione differenziata. Ritiene in particolare:

- che una delle due camere debba essere ad elezione diretta -la si potrebbe chiamare "assemblea nazionale"- mentre l'altra debba essere rappresentativa delle autonomie territoriali; la sua preferenza è che sia rappresentativa delle Regioni;
- che il potere di dare e togliere la fiducia al governo sia riservato alla sola assemblea nazionale e che anche il potere legislativo sia di regola riservato alla assemblea nazionale;
- che l'assemblea delle Regioni si possa esprimere su tutte le iniziative legislative e che l'assemblea nazionale possa superare le decisioni divergenti dell'assemblea regionale con un voto a maggioranza qualificata, ma non eccessivamente alta - ad esempio la maggioranza assoluta - onde evitare che un *quorum* troppo alto ponga di fatto nelle mani della Camera delle Regioni quasi un potere di veto.

Osserva come in tutti gli interventi che lo hanno preceduto si sia auspicata la riduzione dei componenti di entrambe le camere. Si unisce al coro con alcune precisazioni.

A suo avviso sarebbe opportuno che la Camera delle autonomie abbia una dimensione e composizione simile a quella del *Bundesrat*, che ha in tutto 69 componenti. La Camera delle autonomie dovrebbe quindi essere composta dai presidenti di Regione e da rappresentanti del governo regionale. Anche se non le si attribuiscono poteri decisionali autonomi in materia legislativa di livello nazionale, a suo avviso ciò non la rende di necessità una istituzione minore o residuale come è stato paventato in vari interventi. Dipenderà dalla sua capacità di mobilitare interessi sia a livello locale che nazionale. Peraltro la stessa composizione numericamente limitata della Camera di rappresentanza regionale, nonché l'importanza dei compiti di governo e legislativi dei suoi componenti a livello regionale, sarebbe a suo avviso fattore di autorevolezza. che dipenderà anche dalle modalità con cui eventualmente si stabiliranno regole di partecipazione del governo centrale alle riunioni della Camera delle autonomie. Questo dovrebbe tacitare o attenuare le preoccupazioni di chi, come il prof. Vandelli, ha ricordato l'importante ruolo sinora svolto dalla Conferenza Stato-Regioni, conferenza che ovviamente non avrebbe più ragione di essere. Prosegue dicendo che una rappresentanza della Camera delle autonomie così concepita dovrebbe inoltre tacitare in buona misura le perplessità di chi guarda con preoccupazione alle elezioni indirette. Se infatti venissero a far parte della Camera delle autonomie i presidenti di Regione e membri del governo regionale, i cittadini nel votarli saprebbero che essi andranno a svolgere anche la funzione di componenti della Camera delle autonomie, e nel rivotarli al termine del loro mandato li potrebbero valutare anche per quanto fatto a livello nazionale.

Aggiunge di non essere così sprovveduto da pensare che le preferenze da lui sin qui espresse possano trovare facile accettazione. E' una specie di "modello ideale". Quanto più ad esso ci si avvicinerà nelle soluzioni che verranno date tanto più, a suo avviso, si darà efficacia e rappresentatività al processo legislativo.

Poiché si è solo a metà della discussione sul tema del bicameralismo gli sembra opportuno segnalare le sue perplessità su affermazioni fatte nel corso della prima riunione.

La prima riguarda la convinzione da più parti avanzata che le rappresentanze scelte al livello locale sarebbero di qualità inferiore a quelle che si fanno a livello nazionale. Gli piacerebbe sapere su che base fattuale si fonda questa affermazione. La sua conoscenza di deputati e



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Senatori e di rappresentati delle autonomie locali non gli sembra confermare affermazioni così perentorie.

La seconda riguarda la convinzione, da molti espressa, secondo cui la elezione indiretta dei rappresentanti dei cittadini scoraggerebbe la partecipazione e sarebbe causa di disaffezione nei confronti delle istituzioni e che, pertanto, di questo bisognerebbe tener conto anche per sanare le fratture di fiducia che si sono venute creando tra cittadini ed istituzioni. Tralascia di commentare in merito alla convinzione che scegliendo la via della rappresentanza diretta per la Camera delle autonomie si faciliterebbe anche il ristabilirsi della fiducia dei cittadini nelle istituzioni rappresentative. Al riguardo osserva solo che la sopravvalutazione degli effetti delle scelte normative sui comportamenti è una specie di malattia professionale dei giuristi. Gli sembra opportuno, invece, ricordare che l'istituzione che oggi appare come quella in cui i cittadini ripongono la maggiore fiducia e dalla quale si sentono maggiormente rappresentati e garantiti è proprio quella di un'istituzione eletta indirettamente, cioè il Presidente della Repubblica. Di contro, proprio nella votazione in cui ai cittadini viene dato il maggior potere nella scelta delle istituzioni, quella per l'elezione dei Sindaci, la disaffezione ha raggiunto livelli molto elevati come evidenziato dalle recenti elezioni comunali, ove ha votato solo la metà degli aventi diritto. Con questo non sta ovviamente auspicando che tutte le elezioni siano di tipo indiretto. Vuole solo ricordare che -come diceva un noto filosofo della scienza, *Bertrand Russel*, "noi possiamo immaginare molte cose che possono essere vere; perché si trasformino in conoscenza è necessario verificare empiricamente se sono vere, e gran parte delle volte non lo sono".

MINISTRO QUAGLIARIELLO.

Precisa che nella discussione della legge speciale iniziata in I^a Commissione Senato anche l'On. Finocchiaro ha posto la stessa esigenza, ovvero la possibilità, a volte, di investire anche il Titolo IV e altre parti della Costituzione in qualche modo attinenti alla proposta di riforma. A suo parere è un dato di rilievo, non solo sul piano strategico, ma anche su quello formale, che tale osservazione sia venuta da parte del Parlamento e non da parte del Governo che proponeva la legge.

DE VERGOTTINI.

Come premessa di metodo rileva che nel documento mandato a conclusione della prima adunanza si è messa a fuoco l'esigenza di concentrare l'attenzione su tre punti:

- 1) quali devono essere i componenti della Seconda Camera;
- 2) le modalità di scelta: elezione;
- 3) la distribuzione delle funzioni ed il numero.

Come premessa occorre ribadire la volontà di fare della Seconda Camera la sede della rappresentanza dei territori mentre la prima resterebbe la Camera politica rappresentante degli interessi della Nazione. Per avere senso, soprattutto per quanto riguarda la attribuzione delle funzioni, questa distinzione dovrebbe essere netta e inequivoca. Purtroppo molte delle opinioni ricorrenti danno l'impressione di continuare a giocare sull'equivoco di una qualificazione meramente formale del Senato, come Senato federale o Camera delle Regioni, ma sempre escogitando situazioni in cui la scelta dei componenti della Seconda Camera o tramite elezione diretta popolare o tramite elezione ad opera dei consigli finisca per essere controllata dai partiti nazionali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Sul numero dei componenti la Seconda Camera già si è posta in evidenza l'esigenza di una drastica riduzione rispetto al numero dei componenti l'attuale Senato. Quanto alle funzioni, di questa occorre trattare dopo che ne sia stata puntualizzata la composizione quanto ai criteri di formazione. E' dalla qualità della rappresentanza che deve derivare la individuazione delle funzioni. E' appena il caso di sottolineare che una assemblea elettiva su base diretta difficilmente sarebbe priva di poteri di indirizzo e condizionamento del governo pur se venisse privata formalmente del voto fiduciario.

A suo parere occorrerebbe quindi trattare prima la questione dell'individuazione dei componenti e le modalità di scelta, da cui discenderebbe la questione della distribuzione delle funzioni, da trattare in un secondo momento.

Venendo al merito, evidenzia come sia chiaro che l'opzione "conservatrice", più semplice, che prevede l'elezione diretta dei Senatori contestuale alle elezioni dei Consigli regionali non cambierebbe di molto la situazione rispetto a quella attuale e ciò anche incidendo sul problema del rapporto fiduciario. L'elezione a suffragio universale significa dare ai membri della Seconda Camera la medesima legittimazione di quelli della prima - cioè il collegamento con la sovranità del popolo. Diventerebbe difficile non concedere il rapporto di fiducia ammettendo quindi che il Governo continuerebbe a trovarsi in una situazione di forte difficoltà nel suo percorso parlamentare e in specie nel procedimento legislativo.

Quella più innovativa, consistente nell'introduzione del modello *Bundesrat* con una Camera formata da delegati degli esecutivi regionali, andrebbe contro la logica del sistema dei partiti ma anche contro quelle che sono le aspettative dell'attuale Senato. In questo caso, due sono le opzioni: se vi debba essere un vincolo di solidarietà tra gli eletti (modello *Bundesrat*) oppure se gli eletti possano dividersi nel voto tra maggioranza e opposizione.

Bisogna allora trovare una soluzione intermedia che consenta la rappresentanza degli interessi dei territori senza tagliar fuori o umiliare le possibilità d'interferenza del sistema dei partiti.

L'orientamento che sembra prevalere è quello della elezione di secondo grado tramite i consigli regionali.

A questo riguardo si dichiara contrario alla elezione che si svolga all'interno dei soli Consigli regionali selezionando come Senatori membri delle assemblee locali. I componenti dovrebbero essere eletti sì dai Consigli, ma potrebbero essere soggetti esterni ad essi. Tale soluzione sembrerebbe soddisfare l'esigenza - sentita anche da quelli che hanno optato per l'elezione a suffragio universale - che coloro i quali hanno lo *status* di Senatori si limitino a svolgere il mandato parlamentare e abbiano un "rango" che sia compatibile con le funzioni che gli vengono assegnate.

Evidenzia come nella discussione della precedente sessione sia prevalsa l'idea di un'elezione dei componenti del Senato attuata mediante scelte operate a livello di Consiglio regionale e a livello di Consiglio delle autonomie (opinione più frequente) e propone di riflettere sul fatto che la cosa più semplice potrebbe essere in questo caso quella di rifarsi alla "bozza Violante", che sul punto appare abbastanza puntuale ed articolata.

Sottolinea che nel caso in cui ci si dovesse orientare verso l'opzione di elezioni fatte dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie (con la duplice opzione se la scelta debba ricadere su componenti stessi del Consiglio o su esterni) ci si troverebbe davanti ad un "doppio canale", dato dalla compresenza di membri del Senato esponenti delle Regioni e membri esponenti delle autonomie.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Esprime serie perplessità al riguardo, optando per la soluzione in base alla quale lo spazio da riconoscere alle autonomie “minori” debba essere filtrato attraverso le Regioni; non devono esserci due canali in parallelo, per cui un certo spazio territoriale sarebbe rappresentato, in parte, da rappresentanti regionali e, in parte, da rappresentanti delle autonomie.

Ciò non solo aprirebbe la strada a possibili disarmonie e conflitti ma costituirebbe un indebolimento delle Regioni e sarebbe in controtendenza rispetto a una certa logica costituzionale. Sarebbe, dunque, necessario trovare un meccanismo, o attraverso una legge costituzionale o attraverso lo strumento degli statuti regionali – ai quali una legge costituzionale rimandi –, volto a demandare alle Regioni il compito di filtrare i rappresentati delle autonomie.

PANEBIANCO.

Prende atto che l'orientamento prevalente consista nella necessità di superare il bicameralismo simmetrico attuale (nota che quello attuale non può definirsi come bicameralismo “perfetto”, viste le tempeste politiche “perfette” che ha determinato) per arrivare a quello asimmetrico.

Rileva come si concordi su tutto tranne che su punto chiave: elezione diretta o elezione indiretta. Sul punto auspica che il documento finale della Commissione offra varie opzioni e ciò, a suo parere, conviene dal punto di vista della praticabilità parlamentare.

In ogni caso, si esprime, richiamando Tabellini, a favore dell'elezione diretta, connessa a un contestuale rinnovo degli organi regionali, delle autonomie e delle aree metropolitane, proprio per creare un collegamento tra il rinnovo delle une e dell'altre. Tale preferenza si fonda su varie ragioni: in parte, per realismo e, in parte, perché l'Italia non è un sistema federale e non ha un modello *Bundesrat*.

Ribadisce che l'Italia non ha, e non ha mai avuto, un sistema federale. In tale contesto, il Titolo V è stato costruito in un'epoca in cui si pensava fortemente ad un modello federale. Questa è la ragione per la quale esso presenta molte incongruenze con il sistema reale (giudica addirittura “comico” l'art. 114, comma 1, Cost.).

Afferma che questa questione ha un rapporto molto forte con la questione del bicameralismo e legge in questi termini molte delle istanze degli altri Esperti, i quali premono per una partecipazione dei Comuni – che hanno in Italia una tradizione ancor più forte delle Regioni – al Senato come organo rappresentativo dei territori.

Intuisce che tale richiesta dei colleghi è determinata dalla consapevolezza della bassa legittimazione delle Regioni e, dunque, dalla loro preoccupazione di correggere tale dato con l'introduzione di un meccanismo di partecipazione, alla Seconda Camera, di istituzioni, quali i Comuni appunto, che per tradizione e storia hanno più consenso da parte dei cittadini.

Rileva, tuttavia, che, a questo punto, tanto vale optare per l'elezione diretta con contestualità di rinnovo di Senatori e organi regionali.

Ritiene che si possano articolare due diverse opzioni e che l'elezione diretta non sia incompatibile con la mancata attribuzione del rapporto di fiducia con il Governo: vi sono casi – a livello comparato – di Stati a bicameralismo asimmetrico, nei quali il Senato non conferisce la fiducia, ma i Senatori vengono eletti direttamente.

In merito al Titolo V, rileva che uno dei problemi emersi è costituito dalla scarsa qualità del personale politico regionale. In proposito, crede che questo dipenda non tanto dal Titolo V e dalla sua formulazione, quanto dal rapporto centro–periferia, che il Titolo V ha tentato di sistematizzare, in un momento in cui vi erano forti istanze federaliste.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Ricorda di aver partecipato in quel periodo a un convegno dei Prefetti di tutta Italia e di aver rilevato in quella sede, ascoltando le loro discussioni, come non solo la figura del Prefetto sia perfettamente compatibile con il federalismo, ma anche che, nella più brillante delle interpretazioni del nuovo Titolo V, essi si preparavano a diventare paradossalmente dei "Prefetti federali".

Il Titolo V risente di quel clima e alcune disfunzioni prodottesi nel rapporto centro-periferia non possono poi non incidere sulla qualità della rappresentanza.

Ricorda almeno tre grandi svantaggi avvertiti dai cittadini in questo spostamento di potere verso le Regioni:

- 1) vi sono materie che devono tornare necessariamente al Governo; una per tutte: la mancanza di controllo da parte del Governo sulla politica energetica (costi altissimi imposti dai Comuni) deve essere arginata;
- 2) esplosione di quelli che gli economisti chiamano "costi di transazione" e cioè tempo e risorse destinati alle negoziazioni (vedi conferenza Stato Regioni e tavoli vari); costi che hanno ricadute sul rapporto cittadino/istituzioni;
- 3) grande svantaggio è dato dal fatto che è quintuplicato, e forse anche di più, il personale parapolitico, cioè che vive, con le proprie famiglie, grazie a posti creati dalla politica: praticamente un esercito.

Lo spostamento verso le periferie di tale potere di creare posti di lavoro legati alla politica, non accompagnato da una responsabilizzazione sul piano finanziario, ha gravemente ampliato l'area della rendita politica: una responsabilizzazione maggiore avrebbe bloccato o rallentato tale fenomeno.

Questa è una delle ragioni di grande insoddisfazione verso la costruzione del nuovo Titolo V - che è "ibrido"- e ciò soprattutto a fronte di un'invariata centralizzazione di alcune prassi amministrative.

Per questi motivi è molto preoccupato dall'idea di una elezione indiretta, anche se capisce l'importanza di offrire più opzioni.

Chiude l'intervento osservando che le norme, anche quelle che si auspica vengano cambiate, sono solo uno dei fattori che determinano lo stato delle cose e che c'è sempre il problema di pensare - nell'ipotizzare un cambiamento delle norme formali - cosa sarà di esse quando andranno a scontrarsi con quelle ben più forti norme informali che sorgono spontanee e radunano intorno a sé dei forti equilibri sociali; norme che hanno la forza di svuotare e indebolire le norme formali, con effetti non previsti di cui nessuno è colpevole.

ONIDA.

In risposta all'intervento di Barbera, intende in primo luogo rassicurare la Commissione circa la propria piena disponibilità a cambiare idea sui temi in discussione, nonostante le precedenti riflessioni siano state messe per iscritto. Si tratta di semplici sintesi non vincolanti. Passa a considerare i due "partiti" creatisi all'interno della Commissione - elezione diretta e elezione indiretta - e si dice preoccupato, e suggerisce ai colleghi di fare una meditazione sul punto, circa il fatto che l'argomento fondamentale che viene portato a favore della elezione diretta sia il rischio connesso alla presunta bassa qualità del personale politico rappresentativo degli enti locali rispetto al personale politico rappresentativo a livello centrale.

Rileva come non si possa fare un distinguo tra personale politico delle istituzioni statali e quello degli enti locali. In proposito, ricorda come per tradizione il *cursus honorum* dei nostri



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

politici inizi dalle realtà territoriali e non sia, dunque, corretto portare questo come argomento centrale da opporre all'idea dell'elezione indiretta.

Sostiene che la ragione di fondo per cui si è espresso a favore della elezione indiretta dei membri della Seconda Camera è proprio quella di voler così favorire la presenza delle Regioni in tale sede. Ritiene che al Senato debbano esserci i Presidenti delle Regioni (primi portatori delle istanze delle Regioni, anche per la loro esperienza pratica in esse). Questi dovrebbero essere presenti quando si votano delibere riguardanti le Regioni, non solo quando si compiano atti rivendicativi o davanti alla Corte Costituzionale chiamata a dirimere controversie per conflitti di attribuzione.

Non vede difficoltà organizzativa nella sovrapposizione dei ruoli, anche attraverso la possibilità dei Presidenti di Regione di delegare altri a partecipare ai lavori del Senato (fa l'esempio del *Bundesrat*).

Lo stesso risultato rappresentativo, continua, non potrebbe raggiungersi avvalorando l'opzione della nomina dei componenti del Senato da parte dei Consigli ma di soggetti esterni ai consigli.

Viene poi il grande tema della opportunità di garantire, oltre alla presenza delle Regioni, anche quella degli enti locali minori.

Al di là del problema strettamente numerico (le Regioni sono 21, i Comuni più di 8mila), in astratto sarebbe comunque da preferirsi il modello *Bundesrat*, e quindi solo la presenza delle Regioni, tuttavia la realtà pratica del nostro Paese mostra un sistema delle autonomie locali molto sviluppato e attivo e, a volte, anche in contrapposizione (o anche semplicemente come forza correttiva) rispetto alla Regione.

Ciò porta a preferire per ragioni pratiche che vi sia nel Senato anche una rappresentanza del sistema delle autonomie locali cosiddette "minori", ma si avverte la necessità che queste vengano in qualche modo ricondotte a unità, il che porta ad escludere che solo i Sindaci delle città cosiddette "maggiori" siano presenti in Senato.

Il sistema delle autonomie locali deve essere rappresentato nella sua totalità e si deve evitare che i Sindaci portino le istanze e gli interessi della loro città.

La scelta di demandare ai Consigli regionali il compito di scegliere anche i rappresentanti delle autonomie locali al Senato si scontra, a suo parere, con il rispetto di questo sistema e del bisogno di autoaffermazione delle autonomie locali stesse; per questo, sarebbe buona cosa utilizzare strumenti rappresentativi, d'altronde già esistenti, come ad esempio il Consiglio delle Autonomie Locali, fatto apposta per mettere a livello regionale un organismo rappresentativo collegiale – seppure con potere solo consultivo – delle autonomie minori.

Insiste sulla presenza *jure officio* dei Presidenti di Regione.

Sostiene che quanti affermano che la politica possa e debba essere anche articolazione delle istituzioni e debba rivolgersi anche alla risoluzione di questioni di taglio amministrativo così detto "basso" dovrebbe optare per un sistema in cui le autonomie locali siano adeguatamente rappresentate, non per avere potere di veto sulle decisioni del potere centrale ma per portare una voce.

La strada per andare verso un sistema istituzionale basato non solo sul conflitto politico ma sul senso delle istituzioni, come Stato e Regioni, impone di staccarsi dall'idea che non vi possa essere una voce unitaria degli enti locali, voce che prescinderebbe dalle matrici politiche dei componenti. Prende atto della difficoltà oggettiva che si possa trovare nell'attuazione in quanto i Consigli sono organi con funzione politica.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Ci sono due temi, a suo parere, che non si possono ignorare: 1) quello delle circoscrizioni estere (che definisce diavoli), 2) quello dei Senatori a vita, istituto a suo parere da abolire.

FROSINI.

Esprime l'impressione che, rispetto alla scorsa adunanza, in questa si stia eccessivamente valorizzando la questione della rappresentanza delle autonomie territoriali al Senato.

La circostanza che il Senato debba essere rappresentativo anche degli interessi degli enti territoriali va bene, ma occorre, a suo parere, riportare l'attenzione su quello che è un nodo fondamentale: oggi il bicameralismo (sia dal punto di vista delle competenze, che della rappresentanza) può costituire un freno rispetto al normale processo di governabilità del Paese.

Il problema centrale, infatti, intorno al quale deve ruotare gran parte del confronto, è quello della governabilità.

Richiama quanto detto in ordine alla sovrapposizione di competenze attualmente esistente che frena (come sovente accaduto in passato) il procedimento legislativo, trovandosi la Camera a non riuscire a portare avanti progetti di legge a causa della mancata approvazione del Senato.

Il problema, a suo avviso, s'intreccia tra l'elemento della composizione del Senato e l'elemento delle sue funzioni (non crede ci sia un automatismo tra elezione diretta e facoltà di fiducia al Governo e pone l'esempio della Polonia, ove i Senatori sono eletti a suffragio universale, ma non hanno facoltà di fiducia al Governo).

L'elezione diretta ha, però, a suo parere, un altro problema: il rischio che tutto si risolva nella competizione partitica. L'elezione diretta, infatti, porta lo scontro partitico: chi si presenta deve presentare qualcosa all'elettorato e lo fa, probabilmente, secondo direttive del proprio partito, che lo candida e lo supporta.

Questo comporta la probabilità che la medesima simmetria partitica si riproduca poi in Senato, con il rischio di conflittualità d'ordine politico tra Camera e Senato in quanto è possibile che il Senato presenti una composizione politica diversa da quella della Camera, con l'evidente conclusione che ciò che si è voluto far uscire dalla porta rientrerebbe dalla finestra: il veto del Senato al processo di governabilità, soprattutto quando la composizione politica della Camera venisse ad essere nettamente differente da quella del Senato.

Altro problema connesso all'elezione diretta è, a suo parere, che bisogna immaginare candidature che abbiano attinenza, ovvero legame, con il territorio e si dovrebbe prevedere che colui che si candida al Senato (per esempio) debba essere residente da 5 anni oppure sia nato nella Regione in cui si candida.

Nel vagliare la tesi dell'elezione indiretta si rifà al modello francese, in particolare all'art. 24, comma 4, che recita: "Il Senato, il cui numero dei membri non può eccedere 348, è eletto a suffragio indiretto; esso assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica". Un articolo lineare nella sua formulazione.

Se la *mission* è quella di favorire la governabilità - come deve essere per le riforme costituzionali - il Senato dovrebbe avere una capacità ridotta di intervento su ciò che viene deliberato dalla Camera. Il Senato, quindi, dovrebbe avere una funzione di tipo prevalentemente consultivo.

Allora, la questione può essere quella di non mortificare troppo il Senato: si ripropone quello che Luigi Palma, sul finire dell'800, chiamava il problema degli "invalidi della



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

Costituzione”, definizione micidiale che bloccò il procedimento di revisione costituzionale dei primi del ‘900, relatore Giorgio Arcoleo.

E’ il caso allora, a suo avviso, di riprendere alcune suggestioni di Violante, quale quella di valorizzare la funzione di controllo del Senato, la sua competenza in ordine alle nomine (giudici Corte Costituzionale, componenti CSM...) e rivedere i regolamenti parlamentari per dare forza ed energia nuova al Senato.

Conclude ribadendo che occorre pensare tutto in funzione di un *favor* per la governabilità.

FRATTINI

Premette di aver espresso già la propria preferenza per il sistema dell’elezione diretta dei membri del Senato, ma, ascoltando gli altri argomenti a sostegno della elezione indiretta, sente l’esigenza di analizzare anche i temi connessi a tale scelta, che appare possibile.

Ove dovesse accogliersi l’idea di un meccanismo di elezione indiretta, dunque, ripropone le proprie preoccupazioni e perplessità in ordine al rischio di scarsa qualità del personale politico regionale solo ove si prevedesse che la scelta dei Consigli regionali possa ricadere su soggetti esterni ai Consigli stessi.

Si mostra d’accordo con Onida: *nulla quaestio* ove la scelta debba ricadere su soggetti interni ai Consigli, o sui governatori quali membri di diritto. In tal caso il rispetto degli elettori che li hanno votati sarebbe sacro. Ma ove dovesse cadere su esterni, avanza la preoccupazione che la scelta dei consiglieri potrebbe ricadere su degli *attaché*, e ciò per i meccanismi “correntizi” che si realizzano all’interno dei partiti regionali. Ove sia indiretta, pertanto, è da preferire l’opzione per cui i membri del Senato siano scelti dal Consiglio e tra i medesimi membri del Consiglio.

Non vede problematica la sovrapposizione dei ruoli di membro del Consiglio locale e Senato in quanto a suo dire il Senatore, nell’ambito di un Senato asimmetrico, non dovrebbe lavorare di certo dal lunedì al venerdì. Concorda inoltre con De Vergottini quando invita a evitare la presenza di due canali, e cioè quello regionale e quello delle autonomie locali, ma aggiunge che eviterebbe anche la costituzionalizzazione di organismi come la Conferenza Stato-Regioni in quanto ciò porterebbe verso una complicazione del sistema e non, come è auspicabile, verso una semplificazione.

Per sintetizzare, in caso di elezione indiretta, auspica che il canale sia solo regionale e che sia interno al Consiglio.

Ribadisce una preoccupazione sull’opzione che la Regione esprima un’unica voce al Senato. Pur rendendosi conto che i *Länder* fanno così, ravvisa che in Italia ciò lascerebbe intere vaste aree territoriali senza una rappresentanza al Senato. Se si facesse una fotografia attuale del Paese e si optasse per il metodo della volontà ipermaggioritaria, e quindi unitaria, si lascerebbe il Centro Italia completamente privo della rappresentanza di una certa area politica al Senato e il Nord Italia privo della rappresentanza di un’altra area politica.

Si dice fautore del sistema delle autonomie e sarebbe felice di seguire la suggestione di Onida, ma è scettico rispetto alle proposte avanzate dallo stesso in ordine all’abbandono del sistema dei conflitti politici e alla valorizzazione delle istituzioni. Crede che il Parlamento – che su questa riforma sarà chiamato a votare – possa non essere disposto a seguire questa prospettiva.

Insiste, anche richiamando il proprio precedente incarico di Ministro degli Esteri, per l’eliminazione delle circoscrizioni estere e si rifà a esempi di rappresentanti che addirittura non conoscono neppure la lingua italiana, né la storia delle istituzioni di cui fanno parte, e



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

non consentono sempre un controllo adeguato in ordine ai meccanismi di voto (spedizione all'estero delle schede – ruolo degli organismi consolari). Chiude sull'argomento, affermando che è ridicolo pensare ad un rappresentante per l'intera Oceania o Sudest asiatico.

Relativamente alle funzioni da attribuirsi alla Camera "alta", si concentra su quella inerente al processo attuativo dell'integrazione politica dell'Unione Europea, che secondo alcuni sarebbe attribuibile appunto alla Seconda Camera ; tuttavia, crede che questo processo di integrazione rappresenti una delle funzioni più importanti dello Stato e demandarla ad una Camera priva di responsabilità politica non sia opportuno, in quanto non esprime la fiducia verso il Governo; scelte politiche delicate quali quella della unione politica, della unione bancaria, della condivisione della difesa debbono necessariamente presupporre una Camera legata da rapporto di fiducia verso il Governo.

AINIS.

Inizia il proprio intervento ponendo due questioni:

- 1) se sulle materie di confine (circoscrizioni estere e *status* dei parlamentari) sia questa la sede opportuna per trattarne oppure se sia preferibile rinviare la discussione sul tema alla sessione dedicata alla forma di governo;
- 2) se questa Commissione debba proporre soluzioni omogenee per ogni argomento o se possa anche proporre modelli alternativi e consegnare al Parlamento varie opzioni su cui lo stesso opererà la scelta (rileva come in questo caso la discussione si sdrammatizzerebbe di molto).

Prosegue, poi, con delle annotazioni.

Intravede tre rischi nel lavoro della Commissione:

- 1) il primo è quello di confezionare una riforma datata e antiquata; richiama un testo di Nicola Occhicupo, datato 1975, dal titolo "*La Camera delle Regioni*" e afferma che era già tutto trattato in quel testo e di come a distanza di 40 anni si debba prendere atto dei cambiamenti intervenuti. Nel 1975, prosegue, le Regioni erano vissute come occasione di partecipazione; oggi, a torto o a ragione, sono percepite come apparato burocratico e diaframma che ostacola l'espressione della sovranità. Se si vogliono restituire quote di sovranità ai cittadini, suggerisce, si deve guardare altrove, pur senza dimenticare l'esperienza regionale;
- 2) il secondo rischio è quello di cercare di rifarsi - qui e nel dibattito pubblico - troppo a modelli stranieri già confezionati. Questo vale non solo per la questione del bicameralismo, ma anche per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, come per la legge elettorale. Perché mai, si chiede, non dovremmo invece sforzarci di confezionare noi un modello originale? Forse dobbiamo usare la nostra fantasia costituzionale;
- 3) ragiona, poi, sul connesso rischio di irrigidirsi su posizioni precostituite senza optare per soluzioni miste che sarebbero anche maggiormente condivise; ciò con particolare riguardo al tema del bicameralismo. Perché non ragionare sulla possibilità che metà dei Senatori siano espressione delle autonomie locali e l'altra metà sia eletta? Suggerisce che la metà eletta, tuttavia, non dovrebbe essere eletta a suffragio universale (ciò riproporrebbe le problematiche connesse all'elezione diretta e all'eccessiva specularità tra Camera e Senato).

Propone un Senato formato dalle donne e dai giovani e, registrato lo scetticismo di alcuni colleghi, insiste sulla necessità di dare spazio istituzionale a queste categorie.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Ricorda come si sia proceduto alla modifica degli artt. 51 e 117 Cost. per fare spazio alle “azioni positive”, alle pari opportunità, e afferma che questa sarebbe una soluzione risolutiva in tale prospettiva.

Passando al tema delle competenze da attribuire al Senato, ritiene che queste debbano riguardare le leggi costituzionali, le leggi organiche, le leggi elettorali e che riguardano i partiti, con particolare riferimento a quelle sui finanziamenti ai partiti perché pongono i parlamentari in situazione di conflitto d'interessi; conferirebbe al Senato robuste funzioni ispettive e in materia di autorizzazione a procedere, nonché elezioni e nomine di altri organi costituzionali.

ZANON.

Parte dall'idea che la Commissione possa fornire argomenti e contro argomenti, dai quali possano sempre scaturire mutamenti d'opinione.

Ribadisce come sia importante ragionare sulle compatibilità interne delle diverse scelte e sulle implicazioni intrinseche di esse, e ciò al fine di presentare al decisore politico modelli internamente coerenti, costruiti con competenza.

Passa poi a esporre due questioni sulle quali afferma di non avere idee “definitive”, entrambe relative alla opzione della elezione indiretta dei Senatori, per scongiurare eventuali rischi di incoerenze interne a tale opzione.

In primo luogo, rileva che quanto alla composizione del Senato a elezione indiretta, molti sostengono la tesi che necessariamente i Presidenti delle Regioni debbano farne parte, come componenti di diritto.

Vi è un problema “estetico” (occupare due poltrone non è mai auspicabile) e un problema di compatibilità pratica dei due ruoli. Si ammetta pure che quest'ultimo possa essere risolto, in virtù del limitato impegno “romano” del Senatore-Presidente di Regione e della possibilità di ricorrere ad un delegato. Egli crede però che una questione molto più rilevante da risolvere sia la seguente: il Presidente di Regione è colui che si porta dietro, anche in Senato, una forte legittimazione politica ottenuta sul territorio.

Ciò apre, all'interno di questa opzione dell'elezione indiretta, la questione relativa all'identificazione degli altri componenti e quale rapporto intercorra fra primi e secondi. Il problema è se, vista la “forza” intrinseca dei primi, non si finisca per avere Senatori di serie A e Senatori meno importanti.

In ogni caso, dentro al Senato, intorno ad alcuni Presidenti di Regioni, potrebbero iniziare a coagularsi interessi, visioni e gruppi vari e lo stesso potrebbe accadere per i Sindaci di importanti città, se si dovesse scegliere di ricomprenderli in Senato, che hanno grande forza politica e anche mediatica. Ciò non necessariamente è un male, ma è questione da tenere presente.

Crede che si apra, dunque, il problema di come comporre una rappresentanza regionale che abbia equilibrio al suo interno e rileva come il rifarsi al modello *Bundesrat* non aiuti sul punto, in quanto nel modello *Bundesrat* puro i *Länder* partecipano con meri delegati e, dunque, il problema delle qualità personali di ognuno di essi si affievolisce, perché in tale esperienza i delegati agiscono su mandato.

Esprime un'altra perplessità: introdurre una forma di espressione unitaria della delegazione regionale richiama la questione del mandato vincolato, in quanto il sistema esigerebbe, sulle varie questioni, l'espressione unitaria della volontà della Regione; occorrerà allora prevedere una procedura di formazione di questa volontà all'interno delle Regioni, procedura che



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

andrebbe regolata, o in generale per via costituzionale, ovvero lasciata alla libera determinazione di ciascuna Regione.

Questo però introdurrebbe nel nostro Parlamento un sistema di rappresentanza del tutto nuovo e potrebbe anche dar luogo a qualche problema. A questo sistema dovrebbe poi accompagnarsi la revocabilità della “delegazione” regionale laddove ci siano mutamenti nell’istituzione territoriale. Sostiene che il problema vero sia dato dalle “istruzioni vincolanti” - impartite dalle istituzioni territoriali - che potrebbero attenere ad una serie limitata di attività e di funzioni, cioè quelle sulle quali l’istituzione territoriale abbia potuto maturare *ex ante* una propria posizione. Però, in generale, un’assemblea che voglia essere realmente deliberante è governata da logiche che non possono non essere quelle tradizionali ben note: essa tollera male questo genere di vincoli, soprattutto laddove nello svolgimento dei dibattiti sorgano questioni nuove, sulle quali i delegati si trovino privi di indicazioni vincolanti. In tal caso non si può certo fare ricorso alla tecnica del *referring back* ovvero al non decidere fino a quando non arrivino istruzioni da parte del “mandante”. Questo è un aspetto non irrilevante perché ha conseguenze sul tipo di funzioni da attribuire al Senato, perché è ovvio che, se si pensa a un Senato che possa occuparsi di tutto, la tecnica delle istruzioni vincolanti non funzionerebbe, mentre potrebbe essere molto più accettabile laddove l’elenco di funzioni da attribuire a questo Senato rappresentativo delle realtà territoriali sia limitato.

CARAVITA DI TORITTO.

Quanto alla prima questione sottoposta dal Ministro e discussa nella riunione di lunedì 10 giugno, vale a dire il bicameralismo, propongo alcune sintetiche osservazioni, anche tenendo conto del dibattito svoltosi nella prima seduta plenaria.

La classe dirigente di questo paese, cioè non solo la politica, anche tutti quei settori che assumono funzioni dirigenti sotto il profilo istituzionale, economico, sociale, culturale, deve farsi carico di dare un segnale di attenzione alle richieste che provengono dalla società: una riduzione del numero dei parlamentari è inevitabile, dandosi un obiettivo fra i due terzi (600-650) e la metà (450-500) dei parlamentari attuali (il numero rimarrebbe comunque talmente elevato da garantire una adeguata rappresentatività). Se si mantiene il modello bicamerale, ci si potrebbe attestare tra 400-500 alla Camera e i 100-200 al Senato, a seconda delle modalità di composizione della Seconda Camera.

La Seconda Camera, anche in un sistema di bicameralismo imperfetto, può svolgere una pluralità di funzioni, che è importante mantenere. In particolare, non solo diversificazione della rappresentanza, ma anche *Chambre de reflection*. Il bicameralismo, pertanto, è ancora opportuno.

Il bicameralismo perfetto - totalmente antistorico, esistente solo nei regimi presidenziali puri - è inaccettabile e deve essere eliminato. Le conseguenze in ordine al rafforzamento dell'esecutivo sono una naturale e auspicabile conseguenza, che va naturalmente bilanciata dalla creazione di adeguati contrappesi, anche tenendo conto del fatto che la riforma deve avere come obiettivo una efficiente partecipazione dell'Italia alla UE.

Assunto che sia il Senato a subire la trasformazione, il nome può ben rimanere "Senato della Repubblica", anche in ragione del nuovo testo dell'art. 114.

Il tema della composizione è il più delicato, anche in ragione delle sue immediate ricadute politiche: è evidente infatti che l'elezione di secondo grado è il meccanismo sicuramente accolto peggio dagli attuali Senatori. Si tratta di bilanciare i rischi: l'elezione di secondo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

grado da parte delle istituzioni locali garantisce maggiore rappresentatività da parte della Seconda Camera degli interessi territoriali, ma rischia di depotenziare fortemente il suo ruolo, anche sotto il profilo della qualità della rappresentanza. D'altra parte, se veramente si vuol far funzionare il Senato, è difficile pensare che possa essere costruito intorno alla partecipazione diretta dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci delle grandi città, in ragione della sostanziale inconciliabilità dei due impegni. Occorrerebbe prevedere la figura dei delegati, il che inciderebbe sulla collocazione del Senato, oltre a rendere difficile la definizione dello status sia del Senatore che del delegato. Non pare comunque condivisibile la tesi che ricollega necessariamente elezione diretta e mantenimento del Senato nel circuito della fiducia: una Camera eletta anche con meccanismi diretti (che comunque possono organizzati in modo peculiare e diversi da quelli della Camera "politica") sarà sicuramente più autorevole, ma non necessariamente deve partecipare al circuito della fiducia. Il tema è comunque se vogliamo la rappresentanza in centro degli enti regionali (e locali) ovvero la rappresentanza dei territori, non necessariamente come rappresentanza degli enti.

Tengo per fermo che la rappresentanza dei territori va ponderata secondo il modello *Bundesrat* e non secondo il modello *Ständerat* o Senato americano. Provo a ragionare sui numeri, che potrebbero essere: 2 Senatori sotto i 500.000 (Val d'Aosta e Molise); 3 tra 500.000 e 1 milione (Basilicata, Umbria, Trento e Bolzano); 4 tra uno e due milioni (Sardegna, Liguria, Marche, Abruzzi, Friuli-Venezia Giulia); 5 tra due e tre (Calabria); 6 tra tre e quattro (Toscana); 7 fra quattro e cinque (Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia); 8 tra cinque e sei (Campania, Lazio, Sicilia); 11 oltre i nove (Lombardia). Per un totale di 110, cifra che appare ampiamente accettabile (anche se ad essa si dovessero aggiungere i Senatori a vita e quelli della circoscrizione estero). Nel caso si optasse per l'elezione diretta, può essere valutato se aggiungere nella composizione i 21 Presidenti di Regione e Province autonome.

Se si dovesse sciogliere il modello della elezione indiretta, la soluzione più coerente potrebbe essere quello del *Bundesrat*. Tuttavia, in ragione della storia e della cultura istituzionale del nostro paese, appare difficile - e comunque discutibile - la soluzione secondo cui le delegazioni regionali possano essere costrette a votare in modo omogeneo (tra livello locale e livello statale, vi sarebbe probabilmente un eccesso di rappresentanza maggioritaria). Continuo comunque a ritenere che sia politicamente molto problematico escludere le rappresentanze degli enti locali o delle grandi città, e ciò a prescindere del ruolo che le Città metropolitane svolgeranno nel tessuto sociale e economico del paese.

Per quanto riguarda le competenze, mi pare che in ragione del carattere comunque di *chambre de reflection* del Senato possa rimanere una categoria - ristretta - di leggi bicamerali (ad esempio, quelle costituzionali, ma non quelle in materia di competenza legislativa regionale). Prevederei un generalizzato potere di richiamo da parte della Seconda Camera, non escludendo tuttavia una qualche forma di partecipazione rafforzata nelle materie di competenza regionale: invero, la previa decisione delle Camere - ancorché fonte di difficoltà - sull'ambito materiale delle previsioni normative renderebbe, dopo, più facile e meno incerto il lavoro della Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda le altre competenze, esse vanno chiaramente graduate in ragione della composizione, secondo lo schema per cui una qualche forma di totale o parziale elezione diretta potrebbe permettere di allargare le competenze (più ampio ruolo delle Commissioni di indagine e di inchiesta; maggiore attribuzione di funzioni di controllo; qualche significativo potere di raccordo con la UE). La partecipazione ad attività di scelta di organi (Presidente



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

della Repubblica, se eletto dal Parlamento; Corte Costituzionale; CSM e altri organi di autogoverno) andrà modulata rispetto alla forma di governo concretamente adottata e, di nuovo, al criterio di composizione.

Il sistema delle conferenze, in presenza di un Senato come quello ipotizzato, non va costituzionalizzato, ma va comunque mantenuto. Come ripartire le funzioni tra Camera, Senato delle Regioni e altri organismi dipenderà sostanzialmente dalla composizione del Senato delle Regioni e dal ruolo che si attribuisce nel nostro ordinamento alle Regioni (e agli enti locali: ma qui si apre il tema delle Province, abolende, e delle Città metropolitane, istituende!). In via di prima approssimazione si può dire che la elezione in secondo grado, rafforzando il legame di rappresentanza con gli enti, permette di attribuire più funzioni legate al conflitto tra Stato e Regioni (ed enti locali), riducendo dunque le funzioni legate al ruolo di *Chambre de réflexion*: qualche perplessità desta l'idea di attribuire ad una Camera modellata come il *Bundesrat* la competenza sulla categoria delle leggi organiche). Viceversa, l'elezione diretta (ancorché specificamente modellata) permette di aumentare le funzioni di controllo politico, mentre esclude la possibilità di attribuire le funzioni tipiche delle conferenze, pur lasciando al Senato una funzione di rappresentanza degli interessi delle Comunità territoriali, tale da rendere esperibile una collaborazione nella attività legislativa in cui il Senato rappresenti un punto di vista diverso, legato al territorio.

D'ONOFRIO.

Sottolinea il fatto che il problema del bicameralismo disfunzionale rispetto al Governo si è manifestato con tutte le sue conseguenze negative a partire dal 1994.

Si esprime a favore della procedura di elezione diretta dei membri del Senato, ribadendo la necessità che essa avvenga contestualmente all'elezione per il rinnovo dei Consigli regionali. Su questo aspetto, e cioè sulla circostanza per cui il Senato non avrebbe più un tempo di durata definito (in quanto la sua stessa durata sarebbe legata a quella dei Consigli regionali) chiede un supplemento di riflessione.

Dopo aver espresso la convinzione che al Senato debbano essere attribuite funzioni di parere su richiesta delle attività legislative, invita a non considerare irrilevante il ruolo della Seconda Camera rispetto alle tematiche europee, in un contesto nel quale il ruolo dell'Europa è centrale per il superamento della crisi economica e sociale che attraversa l'intero continente.

BARBERA.

Rileva nel suo intervento i problemi, anche in termini di crescita generale del Paese, prodotti dalla caotica sovrapposizione di legislazione nazionale e regionale. Sottolinea la necessità di un serio coordinamento tra il legislatore centrale ed i legislatori regionali, anche per evitare che sia la Corte Costituzionale a dover risolvere le continue controversie. Evidenzia l'inattualità del riparto per materie, ritenendo invece più opportuna l'individuazione di "fasci di interesse" (che sono a volte statali, a volte regionali, a volte locali), allo scopo di privilegiare un fascio di interesse rispetto ad un altro. Ribadisce il convincimento che occorra superare il meccanismo delle materie concorrenti; se alcune tematiche vengono riportate sotto il controllo statale, altre vanno riportate sotto quello regionale, ma riconoscendo la posizione di supremazia alla legge statale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Quanto al problema della composizione del Senato, si dice convinto che debbano essere rappresentati Consigli e Giunte regionali (i legislatori regionali), avanzando al contempo dubbi sulla presenza dei Sindaci, proprio perché non sono dei legislatori.

Conclude il suo intervento prospettando poteri di controllo per la Seconda Camera, fermo restando il ruolo principale nel procedimento legislativo che va attribuito alla sola Camera dei Deputati.

MANNONI.

Nell'esprimere la propria opzione favorevole all'elezione indiretta dei Senatori, sottolinea l'urgenza di risanare una frattura storica avvenuta alle soglie della modernità: reintrodurre senza complessi la rappresentanza degli interessi, quali sono per definizione gli interessi "particolaristici" territoriali. Dopo aver manifestato la propria contrarietà al mandato imperativo e preferenza per l'opzione "un uomo, un voto" in seno al Senato delle Regioni, ritiene che l'elezione indiretta possa favorire un processo di integrazione decisionale di natura diversa rispetto a quello assicurato dalla Camera dei Deputati la quale, grazie alla sua investitura diretta, esprime la "volontà generale". E' appena il caso di aggiungere che – coerentemente con questa premessa - il circuito fiduciario deve passare esclusivamente per la Camera dei Deputati proprio in ragione della sua legittimazione politica. Circa la composizione del Senato, sostiene la tesi della necessaria presenza dei presidenti delle giunte regionali accanto ai delegati scelti dai consigli regionali. Più problematica, ma suscettibile di considerazione, la possibilità che altri enti territoriali siano rappresentati, come i Comuni. In una logica di rappresentanza degli interessi territoriali sarebbe logica questa presenza anche se occorre ammettere che la stessa indebolirebbe il ruolo della Regione - che si vuole proprio rafforzare – di ente intermedio. Occorre pertanto ponderare attentamente i pro e i contro.

Non ritiene invece che l'investitura indiretta dei Senatori comporti un rischio di scadimento della qualità della rappresentanza, rischio questo paventato da diversi componenti della Commissione. Ritiene al contrario che la massima "è la qualità dell'uomo che plasma quella dell'istituzione" possa essere capovolta sostenendo con altrettanta convinzione che "è la qualità dell'istituzione a plasmare quella dell'uomo". E' pertanto plausibile che un Senato genuina espressione degli interessi territoriali favorisca una competizione e selezione nella scelta della rappresentanza, tale da promuovere una forte responsabilizzazione della stessa..

Conclude rilevando una certa discrasia tra il dibattito in seno alla Commissione e le sensibilità, i timori, le trepidazioni e le aspettative che irrorano il dibattito pubblico sulle riforme. Esorta pertanto a prendere in considerazione suggestioni – quali quelle avanzate dal Prof. Ainis – che obbediscano a una ovvia necessità di ripensare gli istituti della democrazia diretta e della partecipazione in una sfera pubblica radicalmente trasformata da internet. Una apertura alla "fantasia costituzionale" gioverebbe non poco alla legittimazione di questo processo di revisione costituzionale.

CHELI.

Sostiene che i molti fallimenti del passato sulle ipotesi di riforma siano dovuti a una scarsa comprensione dell'utilità dei modelli che di volta in volta sono stati presentati.

Mette in guardia dal rischio di adottare schemi propri di altri Paesi, frutto di tradizioni particolarissime (è il caso, ad esempio, dei *Länder* tedeschi).

Esprime la sua convinzione sulla necessità di non stravolgere la riforma del Titolo V della Costituzione, ma piuttosto di migliorarla.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Invita a evitare il rischio di uno svilimento del ruolo del Senato; pur dichiarandosi favorevole alla concessione alla sola Camera dei Deputati del rapporto fiduciario con il Governo, il Senato rimane a tutti gli effetti un organo costituzionale.

Per migliorarne la funzionalità, tuttavia, è necessaria una forte riduzione del suo numero di componenti, e su questo aspetto richiama il modello tedesco, con l'ipotesi di dividere le Regioni in tre diverse fasce sulla base del numero di abitanti.

Esprime la propria preferenza per la procedura di elezione indiretta, per fare del Senato la Camera della rappresentanza territoriale, aggiungendo alcuni soggetti nominati. In questo contesto, ritiene utile la presenza dei Sindaci delle Città metropolitane e dei presidenti delle Giunte regionali. Ritiene necessario modificare l'articolo 114 Cost.

Quanto al problema delle funzioni, ritiene necessario graduare i poteri di intervento della Seconda Camera in base al tipo di legge in esame, distinguendo tra leggi bicamerali e leggi non bicamerali. Nel primo caso, fa riferimento alle leggi costituzionali, a quelle Comunitarie, alla legge elettorale, ove prevede un peso paritario tra le due Assemblee. Nel secondo caso, ritiene che il Senato possa esercitare una funzione di intervento non vincolante per la Camera dei Deputati.

Ritiene necessario che al Senato vengano attribuiti poteri di controllo su alcune nomine effettuate dal Governo.

VIOLANTE.

Ritiene necessario che dai lavori della Commissione emerga un rapporto il più condiviso possibile, escludendo la riproposizione di una pluralità di documenti che avrebbero come conseguenza un aumento della confusione: una proposta unitaria, dunque, pur nella doverosa puntualizzazione delle opinioni difformi e minoritarie. Nell'esprimere la propria opzione favorevole alla elezione di II grado, suggerisce il seguente meccanismo: un corpo elettorale composto da consiglieri regionali e comunali (separati) che eleggono i Senatori tra soggetti esterni alle Assemblee elettive territoriali.

A ogni Regione potrebbe essere attribuito un numero di Senatori in proporzione al numero di abitanti. Su questo aspetto si richiama al rapporto consegnato dai "saggi" al Quirinale. Non esclude in via di principio che del Senato facciano parte i presidenti di Regione, ma prima ancora della composizione ritiene necessario approfondire la tematica relativa alle funzioni da attribuire alla Seconda Camera. In tale contesto, egli ritiene utile conferire al Senato un potere di richiamo e di controllo.

Esprime contrarietà a un eccessivo ricorso a leggi bicamerali, segnalando le difficoltà della totale cancellazione della circoscrizione estero.

CHITI.

Sul carattere del rapporto finale della Commissione, si dichiara d'accordo che esso debba essere omogeneo e fornire un punto di vista in senso maggioritario pur in presenza di opinioni dissenzianti.

Sottopone due temi come possibile occasione di differenziazione, la legislazione sul bilancio e la legislazione europea, sottolineando come ambedue traggano origine dall'influenza europea.

In merito al bilancio, è noto che sulla spinta della riforma della normativa europea, il nostro Paese ha cambiato sia leggi ordinarie sia la stessa Costituzione, con la riforma dell'art. 81 Cost. Con la l. cost. 1/2012 si ha peraltro un ottimo esempio di razionalizzazione nel riparto



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

della legislazione fra Stato e Regioni in materia di armonizzazione dei bilanci. E' stato introdotto nuovo sistema basato sull'«equilibrio dei bilanci», che è cosa diversa dalla legge di bilancio statale, e che riguarda tutte le entità che “costituiscono” la Repubblica, la cui voce deve essere espressa nella Seconda Camera . Osserva a proposito che la l. cost. 1/2012 è una di quelle leggi che devono unire e non dividere, portare ad una condivisione più ampia possibile.

Ritiene che debbano essere considerate in maniera diversa la legge generale di bilancio e il bilancio dello stato affermando che quest'ultimo non possa riguardare la Seconda Camera . Ritiene possibile quindi limitare l'intervento della Seconda Camera alla legge generale di bilancio considerato che ormai la questione dell'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico va ben oltre l'ordinamento nazionale. Osserva al riguardo che le grandi scelte ormai vengono fatte dalle istituzioni europee, rispetto alle quali l'Italia può solo concorrere. Fa notare peraltro che la sessione parlamentare sulle leggi di bilancio inizia nel “secondo semestre”, cioè a valle delle scelte maggiori effettuate in sede europea.

Ritiene quindi che il bilancio generale debba coinvolgere le due Camere, forse con ruoli differenziati, lasciando cioè l'ultima parola alla Camera. Fermo restando il fatto che il Senato deve esprimere la sua voce; non così, invece, rispetto alla legge di bilancio e ad altri atti che sono contemplati nella legge costituzionale dell'anno precedente che devono spettare solo alla Camera.

Riguardo, poi, alle modalità di partecipazione dell'Italia alle normative e alle politiche dell'Unione Europea ricorda come le recenti modifiche normative abbiano previsto lo “spacchettamento” della legge Comunitaria in due parti: la legge di delegazione europea e la legge europea. Il che può aiutare a comprendere una possibile articolazione del ruolo delle Camere come ruolo di indirizzo e di controllo. Evidenzia come la prima parte della legge 234/2012 sia stata improntata alla valorizzazione massima del ruolo del Parlamento nel suo insieme, cioè delle due camere, nella partecipazione italiana alla fase “ascendente” di costruzione della politica europea, dove occorre portare gli interessi e la cultura giuridica del Paese. A suo parere, questo ruolo di indirizzo e di controllo deve essere assolutamente cogestito dalle due Camere, anche utilizzando strumenti tecnici quali la cosiddetta “riserva di esame parlamentare” e il cosiddetto “freno d'emergenza”, l'uno rivolto al Consiglio dei Ministri l'altro al Consiglio Europeo.

Per quanto riguarda invece l'attuazione delle politiche europee, la fase c.d. “discendente”, ritiene necessaria una forte differenziazione con un ruolo unico o fortemente prevalente della Camera dei Deputati. Riprendendo Cheli, che ha evocato la legge Comunitaria come uno dei casi in cui forse è giusto mantenere una condivisione, osserva che il Parlamento, inteso nella sua interezza, sia da valorizzare nella parte ascendente, mentre nella parte discendente sia utile mantenere ruoli differenziati. Evidenzia inoltre come le Regioni siano state il fattore principale dei procedimenti d'infrazione contro il nostro Paese negli ultimi dieci anni per i ritardi o per la cattiva attuazione delle direttive europee. La partecipazione del Senato, facoltativa oppure obbligatoria, a questo processo sarebbe, dunque, superflua.

Alla Camera dei Deputati o all'Assemblea nazionale (nuova denominazione evocata) spetterebbe, invece, una competenza esclusiva in tale materia. In conclusione, osserva come, anche su questioni di grandissimo profilo istituzionale che coinvolgono, nel secondo caso, direttamente l'Unione Europea, è possibile distinguere le funzioni delle camere, non solo in riferimento alle funzioni legislative, ma anche in riferimento alle funzioni di controllo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

OLIVETTI.

Afferma che riformare il bicameralismo senza tener conto dei “Protocolli” annessi al Trattato di Lisbona in materia di Parlamenti nazionali del Trattato di Lisbona, e di applicazione del principio di sussidiarietà, significherebbe perdere un’occasione storica per incorporare nella Costituzione italiana alcuni meccanismi procedurali relativi all’integrazione europea già regolati in varie altre Costituzioni nazionali. Al riguardo, entrambe le Camere hanno il loro specifico ruolo, compreso il Senato, anche qualora quest’ultimo – come sembra che questa Commissione auspichi – sia escluso dal rapporto fiduciario col governo. In prospettiva europea, infatti, che uno dei problemi per costruire un ruolo autonomo dei Parlamenti nazionali nell’interazione con gli organi dell’UE, è stato proprio quello di rischiare di riprodurre la posizione del Governo nel ramo con il quale sussiste il rapporto di fiducia. Evidenzia come questo sia un punto sul quale riflettere, proprio in connessione ai processi di “parlamentarizzazione” dell’Unione Europea: il Senato dovrebbe rappresentare un luogo in cui si produce unità, sia pure in modo diverso da quanto accade nella prima Camera, e non un luogo in cui si produce divaricazione fra le autonomie. Questo dovrebbe essere il suo valore aggiunto, almeno se si optasse per un Senato eletto indirettamente, ma forse anche in qualora la preferenza andasse ad un Senato eletto a suffragio diretto contestualmente ai Consigli regionali.

Il secondo rilievo riguarda i nessi fra il problema del ruolo del Senato e gli altri temi oggetto del lavoro della Commissione. Richiama il riferimento fatto nella precedente riunione al nesso tra riforma del bicameralismo e forma di governo (la convinzione, cioè, che il superamento del bicameralismo perfetto e paritario sia la principale riforma della forma di governo necessaria in Italia), per esprimere in data odierna due riflessioni relative alla forma di Stato. Rileva come sul nesso con la forma di governo vi sia un consenso implicito sull’idea che un Senato fiducia che non partecipi alle votazioni fiduciarie debba avere un ruolo non paritario del procedimento legislativo” (avanza dubbi sul consenso dei Senatori sul punto). Crede che sul nesso con la forma di Stato ci sia, invece, una divisione profonda all’interno della Commissione, che riguarda anche la valutazione del processo autonomistico innescato negli anni ‘90 e coronato a livello costituzionale con la riforma del Titolo V del 2001. Questa divisione non lo sorprende, perché ritiene che la divisione su questo punto attorno a questo tavolo rispecchi la divisione nel Paese. Crede che come chiave di lettura, se si deve certo tenere conto del fatto che non siamo più nella fase del rafforzamento delle autonomie degli anni Novanta, tuttavia sarebbe importante che i membri della Commissione non fossero schiacciati completamente sulla situazione di crisi nella quale si trova l’Italia, che è il principale fattore di riaccostamento in tutti gli Stati europei. Ricorda che se non si deve essere troppo presbiteri verso il passato, non si deve essere neanche troppo miopi rispetto al contesto attuale, anche se probabilmente è un contesto strutturale non facilmente rimuovibile. Si iscrive “operativamente” al “partito” di Onida, Barbera e molti altri dell’elezione indiretta del Senato, che dovrebbe essere una Camera delle Regioni e delle autonomie, ma sottolinea anche la necessaria gradualità con cui il cambiamento deve essere realizzato. Da questo punto di vista, ritiene che il riferimento al *Bundesrat* tedesco sia utilissimo per riflettere sull’esigenza di creare un sistema organico di raccordo fra enti territoriali autonomie (in particolare le Regioni) e lo Stato legislatore. Tuttavia vari aspetti del modello *Bundesrat* (come il mandato imperativo, il voto unitario delle delegazioni dei *Länder* e forse anche la composizione della Seconda Camera di soli esecutivi regionali) introdurrebbero forse innovazioni troppo drastiche, cui la cultura politica ed istituzionale italiana non è preparata.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Si tratta infatti di un'innovazione forte che se accolta, si porrebbe come elemento di forte rottura nel nostro ordinamento. Pertanto è forse preferibile puntare su una innovazione che, pur muovendosi in quella direzione, ne attenui alcuni tratti, per facilitare la metabolizzazione del "trapianto" nell'ordinamento italiano.

NICOTRA.

Ritiene che in una prospettiva di modernizzazione del sistema politico – istituzionale italiano va, in primo luogo, ripensato il bicameralismo perfetto, superando l'idea di due Assemblee parlamentari in cui l'una costituisce, per identità di composizione e funzioni, la mera duplicazione dell'altra. Bisogna delineare una diversa articolazione del sistema bicamerale, realizzando un bicameralismo "asimmetrico", sulla falsariga di esperienze di altri Paesi europei, allo scopo di creare un Senato federale, per un verso, rappresentativo dei territori e, per l'altro, non collegato al Governo dal rapporto fiduciario. Le soluzioni sono variegate: l'elezione a suffragio popolare e diretto da parte della popolazione della singola Regione dei componenti la Camera Alta, sulla falsariga del modello statunitense, oppure la nomina da parte di rappresentanti regionali affidata ad organi delle Regioni, analogamente a quanto avviene nell'ordinamento tedesco (art. 51 GG) Ricorda che partiamo da un Senato a elezione diretta, da un Senato che ha le stesse competenze della Camera, un bicameralismo paritario. Ritiene che, se bisogna approntare una proposta di riforma costituzionale, è necessario cercare di scardinare, sia pure in parte, questo modello, perché non ha funzionato e perché, comunque, presenta delle criticità e dei punti di debolezza. In merito alla questione dei territori, afferma che se è vero che la Camera dei Deputati ha numerosi deputati che rappresentano, in qualche modo, i territori, è anche vero che la Camera dei Deputati è espressione del complessivo corpo elettorale e, all'interno di tale Assemblea, trovano espressione le logiche proprie dei partiti. I singoli parlamentari rispondono, pertanto, agli interessi dei partiti, salvo alcune eccezioni relative ai partiti regionali o territoriali .

Ricorda che il sistema di bicameralismo imperfetto risponde all'esigenza, paventata in sede di discussione nella Costituente, di razionalizzazione del sistema, in modo da evitare che la seconda Assemblea costituisse una mera duplicazione della Camera dei deputati, con un Senato chiamato a rappresentare i territori.

Ritiene che la strada più praticabile sia la soluzione, per così dire, "mista", unendo un'elezione diretta con un'elezione di secondo grado.

Sostiene che l'elezione diretta potrebbe essere abbinata all'elezione dei Consigli regionali, così da trovare un collegamento fra Senatori e Consigli regionali, mentre l'elezione indiretta dovrebbe essere abbinata alla possibilità che siano gli organi delle Regioni, i Consigli regionali, a scegliere i soggetti che rappresenteranno le Regioni. Ricorda che qui si pone il problema legato alla forte legittimazione politica di alcuni di loro, a cominciare dai Presidenti delle Regioni. Si potrebbe ovviare a tale inconveniente, prevedendo che, anziché i Presidenti delle Regioni, confluiscono nella Camera delle Regioni (o delle Autonomie) i Presidenti dei Consigli regionali, che hanno una loro forte legittimazione politica, ma probabilmente una minore visibilità.

Evidenzia che un ulteriore aspetto problematico riguarda la rappresentanza degli interessi degli enti territoriali. Escludendo per il momento le Province, rimangono i Comuni e le istituende Città metropolitane. Proprio perché ritiene che il collegamento forte dei cittadini, più che con le Regioni sia con i Comuni terrebbe, dunque, fermo il doppio binario: Consigli



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

regionali per la scelta dei rappresentanti regionali e Consigli delle autonomie locali per la scelta dei Sindaci o dei presidenti delle Città metropolitane.

È dell'idea che il Governo non deve ricevere la doppia fiducia da parte di Camera e Senato. Questo sistema ha dato prova di funzionare male (anche se non si può nascondere il fatto che il mal funzionamento è derivato anche da una legge elettorale che non ha consentito, o ha consentito poco, che il Senato potesse esprimere una maggioranza certa e solida).

Evidenzia che questo non significa svalutare la posizione del Senato rispetto alla Camera in quanto il bicameralismo imperfetto (asimmetrico) comporta differenze con riferimento alle attribuzioni della Camera e del Senato. Ciò accade proprio perché nel Senato si devono rappresentare gli interessi dei territori in una logica di unità e il Senato come momento di riflessione e anche di compensazione delle varie posizioni che possono essere espresse dalle Regioni e dalle Autonomie locali può essere la sede in cui realizzare la "sintesi alta" delle posizioni dei vari enti presenti sul territorio della Repubblica.

In particolare, evidenzia, come il passaggio ad un sistema bicamerale differenziato dovrebbe comportare l'esistenza, con riferimento ai profili procedimentali, di leggi a competenza prevalente di uno dei due rami del Parlamento e di leggi a competenza paritaria (leggi costituzionali, elettorali, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali, leggi sui poteri sostitutivi, leggi che regolano le autorità di garanzia).

Soluzioni in merito se ne possono trovare a iosa: ciò che importa è che alle due Camere congiuntamente, sia riservata la funzione di approvare solo quelle leggi in materie particolarmente delicate, a garanzia del principio unitario, potendo tutto il resto essere ripartito tra le due Camere in base al principio di competenza.

Ricorda, però, che la necessaria dose di realismo che occorre per il successo della riscrittura della Costituzione deve far riflettere sulla necessità che il nuovo assetto della Carta sia il più possibile condiviso sia da entrambi i rami del Parlamento che dai cittadini, che saranno chiamati a decidere con il referendum.

Quindi, se ritiene che sia fondamentale per la funzionalità del sistema bicamerale, la presenza dei territori lo è ancora di più nell'ottica che questa riforma sia sentita e condivisa dai cittadini e dai loro rappresentanti, anche nell'ottica di consentire un momento di collegamento forte o di rilegittimazione della politica dinanzi all'opinione pubblica.

Evidenzia la necessaria coerenza rispetto alla logica di fondo del Titolo V. Dal momento che, in virtù della riforma avvenuta nel 2001, l'art. 114 conferisce a tutti gli enti pari dignità costituzionale, tutti gli enti devono avere una rappresentanza, almeno in una assemblea legislativa.

Ritiene che non sia né possibile, né, tantomeno, auspicabile, un ritorno al passato rispetto alla posizione forte che hanno conquistato gli enti territoriali, quali parti costitutive della Repubblica, e che, perciò, devono avere una "voce" nel Senato dei territori. L'aspetto positivo della riforma, infatti, risiederebbe nella valenza di siffatta partecipazione "territoriale" che mira a realizzare uno strumento di "pressione" nei confronti del Senato, risultando finalizzata a garantire un costante aggiornamento delle istanze territoriali.

Ritiene inoltre che in vista di un ulteriore rafforzamento del principio della rappresentanza dei territori, andrebbe inserito un "correttivo" per la validità delle sedute. Le deliberazioni del Senato devono essere ritenute valide solo se assunte con la partecipazione di un numero di senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni.

Ritiene che la modifica del sistema bicamerale va accompagnata anche da una sensibile riduzione del numero di deputati e senatori. In questo senso, sulla falsa riga del disegno di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

legge costituzionale n. 2941, presentato dal Governo, il 4 ottobre 2011, è auspicabile una previsione che riduca in misura consistente il numero dei parlamentari, portando a 250 sia i deputati che i senatori.

La riduzione dei parlamentari, persegue, in primo luogo, la semplificazione della rappresentanza politica e territoriale, nonché mira, valorizzando il fattore “tempo”, a rendere più snelli i lavori parlamentari. In secondo, ma non meno rilevante, luogo il dimezzamento di deputati e senatori incide sui “costi della politica”, producendo un risparmio della spesa pubblica.

Non solo; la riscrittura del quadro costituzionale dovrà prevedere l’inserimento del principio di commisurazione di parte dell’indennità parlamentare alla effettiva partecipazione ai lavori delle Assemblee.

Ritiene, infine, che tale ultima previsione avrebbe il pregio, specie in un momento di congiuntura economica particolarmente negativa, di costruire un diverso modo di pensare, legando la retribuzione, il compenso individuale al lavoro realmente svolto. Una disposizione, con un valore anche simbolico, che vuol manifestare una tensione deontologica e pedagogica per la quale i rappresentanti del popolo dovrebbero essere il più solido esempio per il Paese.

Ritiene sottolineare, infine, sottolineare un ulteriore aspetto, relativo alla questione dell’accesso degli enti territoriali in via d’azione. La riforma del 2001, dunque, sebbene abbia conferito eguale dignità agli enti della Repubblica (art. 114 Cost.), non ha fatto da ciò conseguire una possibilità di accesso a tutti questi, riproponendo, piuttosto, l’originaria riserva a favore di Regioni e Stato. Tale scelta del legislatore del 2001 è stata fortemente stigmatizzata, specialmente a fronte del fatto che in quella sede è stato anche conferito rango costituzionale al potere normativo (statutario e regolamentare) degli enti locali. Si è tentato di fornire qualche soluzione provvisoria a questa “profonda incoerenza strutturale del sistema” mediante la l. n. 131 del 2003, che ha rimesso alla Conferenza Stato – Città e autonomie locali la possibilità di proporre al Consiglio dei Ministri il ricorso in Corte Costituzionale avverso una norma di legge regionale.

Analoga facoltà di proporre alla Giunta Regionale l’avvio di un giudizio in via principale spetta al Consiglio delle autonomie locali per quanto riguarda le leggi statali.

Si è però ritenuto che queste misure non siano pienamente soddisfacenti, anche perché dette proposte non hanno valore vincolante sulla decisione finale dei soggetti legittimati ad adire la Corte.

La progressiva trasformazione verso un assetto di tipo spiccatamente decentrato importa non soltanto una diversa ripartizione delle competenze, ma anche l’attribuzione ai soggetti tributari delle stesse di strumenti finalizzati a garantirle. In questo senso, gran parte degli ordinamenti europei a struttura complessa riconosce agli enti locali la legittimazione a ricorrere in via principale innanzi all’organo di giustizia costituzionale: così in Germania, in Austria, in Svizzera, in Spagna.

Ritiene, dunque, che deve porsi rimedio a questa anomalia del sistema italiano, consentendo anche agli enti locali di adire in via diretta la Corte Costituzionale.

Per evitare il rischio di un aumento eccessivo del contenzioso costituzionale sembra possibile porre dei filtri per l’accesso alla Corte. In tal senso è stato ipotizzato che potrebbero abilitarsi al ricorso davanti ai giudici costituzionali soltanto gli enti che, singoli o associati tra loro, rappresentino una certa quota di popolazione, o anche che la Corte potrebbe



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

essere riorganizzata in sezioni di cui una dedicata prevalentemente agli affari regionali e locali, o ancora, sulla falsa riga dell'esperienza spagnola, si è proposto che le questioni vengano preventivamente vagliate dalla Conferenza Stato-Città autonomie locali o dai Consigli regionali delle Autonomie Locali.

CERRINA FERONI.

Ritiene necessaria: 1) una drastica riduzione del numero dei parlamentari, prerequisito di qualsiasi discussione sulle modalità di composizione e sulle funzioni delle due Camere. E' una esigenza che arriva forte dal Paese e che coinvolge il tema, non più rinviabile, dei costi della politica (non è solo peraltro un problema di costi essendo mutate in questi 60 anni anche le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificarono allora una così capillare e diffusa rappresentanza). Si dice convinta che il messaggio della Commissione debba essere sul punto forte e coraggioso e che debba prescindere dalla "praticabilità" della riforma, lasciando alla politica l'eventuale responsabilità di costruire operazioni di mero *maquillage* istituzionale. Viene in soccorso l'esperienza comparata a 360 gradi, *in primis* quella di un grande e democratico Paese come gli Stati Uniti che ha una Camera dei rappresentanti di 435 persone e un Senato di 100. Considera che una Camera composta di 350-400 deputati (1 deputato ogni 150.000 abitanti era cifra già emersa in Assemblea Costituente) e un Senato di 80-100 Senatori possa essere modello complessivamente coerente; 2) sulla composizione della Seconda Camera e sulla rappresentanza in essa delle Regioni, premette di essere critica su come il sistema regionale si è sviluppato in Italia e ritiene che nessuna persona di buon senso possa affermare che le Regioni abbiano dato buona prova di sé, o che possano rappresentare un modello virtuoso da celebrare: solo che si pensi agli apparati burocratici e ai costi di gestione. Ricorda che in un seminario a Montecitorio qualche mese fa con l'ex Ministro per la Coesione Fabrizio Barca dal titolo "Possiamo rinunciare alle Regioni" esordiva provocatoriamente sostenendo che in Italia una serie importanti di opere pubbliche non sarebbero mai state realizzate se vi fossero state le Regioni (oltre alle Conferenze di Servizi, alla Via, alla Vas, agli Accordi di programma, ecc.). Ritiene tuttavia che su regionalismo si è andati troppo avanti e sarebbe antistorico pensare di tornare indietro. E dunque oggi il mantenimento in Italia di un sistema bicamerale, ovviamente differenziato (cui si aggiunge la necessità della riforma del Titolo V), si può giustificare nella misura in cui la Seconda Camera diventi il luogo istituzionale in cui le Regioni si integrano nella politica nazionale. Non considerare questo aspetto significa attenuare fortemente il principio della rappresentanza degli interessi regionali in seno alla Seconda Camera da riformare. L'esperienza del contenzioso costituzionale Stato-Regioni post 2001 insegna che conviene anticipare nella sede politica la definizione degli interessi e delle competenze. Ed anche l'esperienza della Conferenza Stato-Regioni, che ad oggi funziona attraverso modelli operativi sviluppati perlopiù nella prassi, tendenzialmente poco conosciuti, insegna che quello strumento potrebbe essere utilmente ricondotto nell'alveo istituzionale della Seconda Camera. Ciò premesso, è incline: a) ad ipotizzare meccanismi di elezione di secondo grado da parte della Regione; b) ad escludere l'ingresso nella Seconda Camera delle autonomie territoriali diverse dalle Regioni. a) Sul primo punto, non ha dubbi che le elezioni debbano essere di secondo grado e che vada esclusa l'elezione diretta. Quest'ultima creerebbe un dualismo ingiustificato (oltre ad allentare il collegamento con la rappresentanza degli interessi regionali) e sarebbe foriera di conflitti. Il modello di riferimento dovrebbe essere, quantomeno in via di prima scelta, quello del *Bundesrat* tedesco. Si è detto che è un modello



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

peculiare (ed è vero) e non è esportabile (su questo esprime qualche dubbio). Tuttavia è quello che pare più coerente, sia per il criterio di composizione che assegna tanti rappresentanti in proporzione all'ampiezza del territorio, sia per il vincolo di mandato, sia infine per l'unitarietà del voto che esprime. Certo si potrebbe pensare a costruire l'elezione dei Senatori non come competenza della Giunta Regionale, ma del Consiglio, di modo da avere la rappresentanza sia della maggioranza sia della opposizione. E' opzione meno coerente ma comunque condivisibile. Nell'esperienza comparata l'elezione dei Senatori da parte del Consiglio regionale, con i dovuti distinguo, è sperimentata ad esempio nell'ordinamento austriaco, dove i componenti del *Bundesrat* sono eletti dalle Diete regionali per la durata delle rispettive legislature, secondo il principio della rappresentanza proporzionale (art. 35, co. 1 B-VG). Tuttavia segnala che il ruolo del *Bundesrat* nella forma di governo austriaca è sostanzialmente irrilevante, come riconosciuto dalla dottrina praticamente unanime e nel dibattito politico, e rappresenta più un ostacolo che un ausilio alla cooperazione tra i livelli di governo, tanto che la prassi lo ha di fatto estromesso dal processo decisionale, affidando il coordinamento tra i *Länder* alla Conferenza dei Presidenti dei *Länder*, politicamente assai influente e successivamente addirittura costituzionalizzata (in occasione della adesione austriaca alla UE); b) sul secondo punto, ovvero l'ingresso nella Seconda Camera delle autonomie territoriali diverse dalla Regioni, nutre qualche perplessità per una serie di ragioni teoriche ma soprattutto pratiche: perché è riservata alla sola Regione e non agli altri enti la competenza legislativa; perché l'elezione del Presidente della Repubblica contempla i soli delegati delle Regioni e non anche degli altri enti (a dimostrazione di un plusvalore delle Regioni); perché vi sono oggettive difficoltà di scegliere a quali enti consentire l'elezione di Senatori, considerato che il 114 Cost. li pone, formalmente, tutti sullo stesso piano (e non potendolo ovviamente consentire a tutti); per i conflitti tra enti che potrebbero nascere da dette inclusioni od esclusioni, necessariamente arbitrarie; per il rischio di estendere a dismisura il numero dei componenti la Seconda Camera ; per la oggettiva difficoltà di assolvere seriamente il mandato parlamentare (in termini di continuità ai lavori e di partecipazione alle sedute) per coloro, come i Sindaci, che sono impegnati a tempo pieno sul proprio territorio di riferimento (il che vale anche per i consiglieri e gli assessori regionali e a maggior ragione per il Presidente della Regione). Se proprio si volesse introdurre la rappresentanza istituzionale degli altri enti, lo si potrebbe stabilire a livello legislativo, non certamente costituzionale, stabilendo appunto che la Regione, cioè il Consiglio Regionale, elegga tra i Senatori di sua competenza anche un certo numero di esponenti delle autonomie territoriali. Infine le prerogative dei Senatori dovrebbero essere identiche a quelle dei Deputati (appunto per non creare disparità tra le due Camere), ivi compreso il trattamento economico (con dei tetti ovviamente che non consentano il cumulo delle indennità da parlamentare con quelle ad esempio di consigliere regionale). 3) Quanto alla differenziazioni delle funzioni tra Camera e Senato, ritiene che l'esistenza di una sola Camera che detenga il rapporto fiduciario col Governo è regola assolutamente consolidata nelle democrazie parlamentari e semipresidenziali senza che ciò determini una perdita di ruolo politico e/o di autorevolezza della Seconda Camera . Dipende ovviamente da come si costruisce il ruolo della Seconda Camera . 3.1. Sotto il profilo del procedimento legislativo, ritiene che vada individuato un criterio di differenziazione il più possibile semplificato e chiaro. Al Senato sarebbe da riconoscere: a) l'iniziativa legislativa; b) l'approvazione delle leggi bicamerali paritarie che, a suo giudizio, dovrebbero, essere pochissime ovvero leggi costituzionali e di revisione costituzionale e poco altro; c) la



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

competenza ad intervenire su tutte le altre leggi, con potere di emendamento, di revisione, e anche di veto ma solo sospensivo e comunque sempre superabile dalla Camera, semmai con maggioranze qualificate; d) introdurrebbe meccanismi di conciliazione tra le due Camere. 3.2. Per le altre funzioni, non trova ragioni valide, anche nell'ottica di compensazione tra le due Camere, nell'escludere il Senato dagli altri delicati compiti che la Costituzione assegna: elezione dei giudici Corte Costituzionale e dei membri del CSM, elezione del Capo dello Stato e supplenza in caso di impedimento (laddove si rimanesse nell'ambito di una forma di governo parlamentare), messa in stato di accusa del Capo dello Stato. 4) Quanto agli aspetti nominalistici, concorda nel lasciare il nome Senato della Repubblica. E' noto infatti che non si è mai chiarito fino in fondo quando si sia in presenza di uno Stato federale o di uno Stato regionale, valendo perlopiù, nella ricchissima esperienza comparata, non tassonomie, ma indici meramente sintomatici dell'uno e dell'altro modello di forma di Stato.

VIOLINI.

Ritiene importante focalizzare l'attenzione su un modello nostrano, in quanto i modelli esteri sono problematici: ci sono elementi interessanti nel modello tedesco, ma l'ordinamento italiano presenta una struttura, il Titolo V, problematica, perché non è stata completata con una rappresentanza regionale a livello nazionale. In proposito, evidenzia che la rappresentanza del modello tedesco a livello federale delle istituzioni regionali è una conseguenza di un modello forte di realtà locali e non viceversa: è la dimensione locale che permette al modello in sé di funzionare. Alla luce di tali considerazioni, ritiene di dover guardare con cautela al modello tedesco.

Ricorda che nel 2006 gli stessi tedeschi hanno modificato le funzioni della Seconda Camera. Non ne hanno modificato le funzioni, ma hanno modificato il riparto di competenze fra *Bund* e *Länder*.

Non si sofferma sull'idea dell'elezione diretta, perché le sembra eccessivamente lontana dal proprio pensiero e forse da quanto si aspetta il Paese. Pensa, invece, che la possibilità di portare a compimento il disegno del Titolo V suggerisca fortemente che ci si soffermi sulla rappresentanza, sull'elezione indiretta. Cita Onida e ricorda che non si può pensare di rappresentare i territori; bisogna rappresentare "le istituzioni regionali", altrimenti si entra in un circuito vizioso tra rappresentanti eletti direttamente e rappresentanti eletti indirettamente. Ritiene che sia necessario pensare a una Seconda Camera, nella quale quanti svolgono determinate funzioni a livello regionale possano svolgerle vedendo la genesi dei provvedimenti che poi essi stessi sono chiamati ad attuare in sede legislativa. Evidenzia come, fra Stato e Regioni, tantissimo si giochi sulle questioni economiche e finanziarie, su quanti soldi vengono dati per determinate funzioni e su chi sa meglio gestire, per esempio, il trasporto pubblico locale, quanto costa, se si può razionalizzare, quanto serve. Sottolinea che tutto è lasciato sempre ad una contrattazione politica, alle discussioni sui giornali. Mentre ci vuole una sede istituzionale in cui queste questioni vengano discusse. Da questo punto di vista, propende per una rappresentanza locale/nazionale, sulla base di un'elezione indiretta ad opera dei Consigli e anche in parte delle Giunte. La logica dei rappresentanti esterni le sembra interessante, ma anche un po' difficile da realizzare. Cita i problemi connessi all'individuazione dell'elettorato passivo. Quanto al numero, pensa che debba essere il più basso possibile (sarà difficile, comunque, scendere sotto i 100). Per quanto riguarda il doppio incarico, ritiene che forse pensare agli esterni alleggerirebbe il lavoro dei Consigli regionali e dei consiglieri regionali. Evidenzia che il *Bundesrat* s'incontra una volta al mese, ma lì c'è



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

un fortissimo lavoro di preparazione, ci sono delle Commissioni e dei funzionari che predispongono le decisioni e quindi le decisioni che vengono prese a livello politico sono veramente facilitate. Si dichiara favorevole al mantenimento della Conferenza Stato-Regioni e della Commissione in materia di federalismo fiscale.

CIARLO.

Evidenzia gli obiettivi che la riforma costituzionale dovrebbe perseguire: semplificazione, efficienza, riduzione del numero dei parlamentari, responsabilità, rappresentanza. Si tratta degli obiettivi la cui realizzazione permetterebbe quel recupero di legittimazione in favore delle istituzioni rappresentative statali in cui consiste la motivazione ultima del processo di revisione in atto. Essenziale, in questo quadro, è evitare qualsiasi soluzione che possa anche solo lasciare intravedere ulteriori conflittualità e complessità nel rapporto tra le due camere. Pertanto ribadisce di ritenere opportuna l'unificazione delle due camere in un unico Parlamento della Repubblica. Tuttavia ove si dovesse accedere ad una ipotesi bicamerale osserva quanto segue.

Ritiene che siano sostanzialmente tre le esperienze da tenere presenti nella discussione: la Germania, la Spagna e la Francia. Un eventuale quarto modello di riferimento, quello Britannico, che pur meriterebbe un'approfondita valutazione, appartiene ad una vicenda costituzionale eccessivamente lontana da quella italiana per poter essere rilevante in questa sede. Della Spagna è stato detto da altri: il Senato spagnolo è in parte eletto direttamente, in parte espressione delle Regioni, ma tale assetto non ha funzionato e ora la Spagna sta cercando di riformarlo. Con riferimento al Senato francese, ricorda che Frosini aveva sì letto una norma limpida della Costituzione francese, secondo cui "Il Senato è eletto a suffragio indiretto. Esso assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Francia" (Art. 24), ma la lettura della legge organica che ha istituito il Senato dimostra che questo è una specie di consiglio delle autonomie locali, nel quale i Senatori sono eletti su base dipartimentale da un collegio elettorale composto, in ogni dipartimento, dai Deputati e dai Consiglieri generali e regionali, nonché dai delegati dei Consigli municipali, che rappresentano il 95 per cento del collegio. L'esito è stato che il Senato si trova ad essere un organo del tutto marginale nell'assetto costituzionale francese. Quanto alla Germania, richiama la riforma del 2006, con la quale si è preso atto, in maniera realistica, che i *Länder* sono soggetti territoriali votati all'esercizio di funzioni amministrative e inadatti a svolgere funzioni legislative, sicché sono stati ridotti i loro poteri e competenze legislativi.

D'altro canto, analizzando la produzione legislativa delle Regioni italiane degli ultimi anni si deve riconoscere che essa segna un netto, progressivo ed accelerato declino, ma non si tratta di un fenomeno meramente congiunturale o italiano. Infatti, anche guardando alle esperienze degli altri Paesi occorre riconoscere che non c'è più spazio per il legislatore regionale. A tale conclusione si giunge, a maggior ragione, tenendo conto che le macro questioni economiche sono attualmente disciplinate dall'Unione Europea e dagli organismi globali. Esiste un legislatore europeo e un legislatore statale, per un legislatore regionale residua uno spazio del tutto marginale se non irrilevante. Ciarlo ricorda come nel corso del dibattito sulla riforma del Titolo V Cost. avesse manifestato la sua contrarietà ad inserire un ente non esistente e di improbabile attuazione, come le Città metropolitane, in Costituzione. Gli fu risposto che la previsione costituzionale avrebbe portato all'attuazione dell'istituto. Bisogna evitare percorsi in qualche modo analoghi. Per rilegittimare le istituzioni statali non si può partire da un istituto in chiara fase recessiva, come quello regionale, e in particolare dalla legislazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

regionale che dovrebbe essere, secondo alcuni, il principale riferimento funzionale della Seconda Camera.

Alla luce di queste considerazioni, ritiene improponibile l'ipotesi di far eleggere il Senato dai Consigli regionali e in generale la rappresentanza indiretta. Non crede che i cittadini stiano aspettando che gli enti territoriali eleggano al loro posto i Senatori, e non ritiene che per questa via si possano rivitalizzare le Regioni né tanto meno rilegittimare le istituzioni statali. Infine, sul piano della fattibilità, non crede che il Senato accetterebbe mai un ridimensionamento di tal fatta. Occorre, infatti, tenere ben presente il cosiddetto paradosso delle riforme: è sempre molto difficile riformare se stessi. Noi giustamente discutiamo come se fossimo un riformatore eteronomo, ma allo stesso tempo non dobbiamo dimenticare che ragioniamo di istituzioni che devono riformare loro stesse. In proposito, evidenzia che esiste un'esperienza quasi quarantennale di proposte di riforme costituzionali, tentate e non riuscite. Ritiene che se si mantiene il bicameralismo, sia importante trovare una formula di equilibrio, in modo tale che i Senatori non dipendano dai consiglieri regionali. Sottolinea, pertanto, la necessità di riflettere sui meccanismi che, senza creare incompatibilità fra le Camere, possano riequilibrare e redistribuire anche i poteri fra esse. In questo senso si dovrebbe prospettare un transito di poteri dalla Camera al Senato, con la previsione dell'esclusivo esercizio di alcuni di essi, come ad esempio le nomine e le elezioni dei componenti della Corte Costituzionale e del CSM e le funzioni di vigilanza (le Commissioni di vigilanza sulla RAI e sui servizi).

Conclude evidenziando che se il Senato viene privato della funzione politica di dare la fiducia, sarà necessario valorizzarne la funzione di Camera alta di riflessione e di vigilanza, ma conferendole, altresì, poteri esclusivi e incisivi. Ritiene che quanto più le due camere siano strutturalmente diverse, tanto più i loro poteri debbano essere distinti, pena un blocco decisionale che, nella situazione data, potrebbe segnare anche un'irreversibile crisi del Parlamento e con esso della nostra democrazia.

VANDELLI.

Inizia il proprio intervento da una considerazione sulle convergenze. Ci sono dei punti su cui non si rilevano dissensi mentre ci sono altri punti su cui si rileva l'opzione prevalente e, infine, una terza fascia in cui si registrano opinioni di singoli e di gruppi. Crede che il rapporto finale utilmente potrebbe seguire queste tre fasce, evidenziando per ciascuna le coerenze e le conseguenze.

Sulla composizione del Senato ha l'impressione che, ancora prima di una diversità di proposte o "partiti", ci sia una diversità di analisi e di diagnosi. Ha l'impressione che una parte degli interventi si concentrino fortemente sul tema della rappresentanza, e un'altra parte, a cui si iscrive, ritiene, invece, che i problemi del nostro ordinamento attengano ad una frammentazione, con una distribuzione di compiti e ruoli fra i vari soggetti istituzionali senza un elemento di coesione e di "vertebrazione" del sistema: il tutto è affidato a una sorta di risoluzione *ex post*, ai conflitti portati prevalentemente davanti alla Corte Costituzionale, mentre gli strumenti di partecipazione sono ancora quelli molto precedenti alla riforma del Titolo V, con le loro debolezze.

Con riferimento alla composizione, ritiene che l'obiettivo sia anzitutto stringere i gangli di tenuta del sistema e quindi stringere le istituzioni in un sistema funzionale, fermo restando che la massima valorizzazione della rappresentanza del circuito di elezione diretta debba essere incentrato sulla Camera con decisione finale, per ogni aspetto.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

In relazione all'elezione diretta, sottolinea due questioni aperte. Una, emersa già negli anni 2004-2005, quando l'idea della contestualità confluisce nella cosiddetta *devolution*. La contestualità cronologica con riduzione del numero comporta anzitutto un delicatissimo problema transitorio, perché se adeguiamo i tempi, una Regione che attualmente esprime dieci Senatori e nel Senato ristretto ne esprimerà cinque, nella fase transitoria per un anno dovrebbe essere costretta a eleggere Senatori che scadranno in più periodi ravvicinati. Evidenzia, poi, che i Senatori eletti con contestualità vedrebbero il loro mandato dipendente da eventi a loro tutti estranei (qualunque causa di cessazione della carica del Presidente della Regione comporterebbe il rinnovo dell'intera organizzazione di governo della rispettiva Regione, con il conseguente rinnovo degli stessi Senatori).

In relazione all'elezione indiretta dei Senatori, esprime perplessità sul *Bundesrat*, un *unicum* che appartiene a una tradizione storica molto peculiare e molto diversa da quella italiana. Fa presente che lo stesso *Bundesrat*, con il sistema del voto solidale, ha avuto tensioni molto forti e momenti di problematicità rilevante quando si sono posti in votazione problemi di grande rilievo politico in *Länder* che avevano governi di coalizione. Crede che nel sistema italiano una dinamica di questo genere sia molto problematica, dunque preferirebbe un sistema con votazione pro capite e Senatori eletti dai Consigli per la parte regionale. Ritiene, poi, che una rappresentanza delle autonomie nel sistema italiano non possa prescindere dai Comuni per vari motivi e ritiene che i rappresentanti dei Comuni potrebbero essere espressi dalle Regioni soltanto ove si arrivasse a una soluzione che, come in Germania, immedesima i Comuni nell'ordinamento regionale. Ritiene che per il loro rilievo possano essere utilmente membri di diritto i Presidenti delle Regioni, i Sindaci o delle Città metropolitane o di tutti i capoluoghi di Regione. Con riferimento alle competenze, attenuerebbe la distinzione tra bicameralismo procedurale e distinzione delle materie sulla base di un principio inserito in Costituzione. Si tratterebbe esclusivamente di una distinzione interna da risolvere sulla base di meccanismi di intesa a monte. Evidenzia l'importanza della composizione del Senato anche per decidere sull'insieme delle competenze fra centro e periferia. Crede che la clausola di supremazia possa essere un utile strumento di soluzione di una serie di questioni. Evidenzia, però, che la clausola di supremazia è adeguata solo se si regge su un Senato espressione delle autonomie: altrimenti sarebbe un mero strumento di ricentralizzazione senza bilanciamento.

Ugualmente, crede che il Senato dovrebbe avere un forte ruolo nelle materie che attengono alle autonomie, con la citata flessibilità. Dunque, ferma restando la attribuzione alla Camera elettiva della parola finale (e la non sindacabilità delle questioni relative al ruolo delle due Camere nel procedimento legislativo), si possono introdurre altri meccanismi per valorizzare la funzione del Senato delle autonomie, anche con la possibilità di riservargli l'esame in via prioritaria di determinate specifiche proposte di legge, operando in questi casi come prima sede di esame ed elaborazione delle norme.

Conclude con un'ultima considerazione relativa alla bassa qualità dei Senatori che deriverebbe dall'elezione da parte di Regioni o Autonomie. Condivide pienamente quanto ha detto Onida e quanto hanno detto altri: crede che si debba in ogni caso guardare all'esperienza pratica, ma che si possa dare anche un impulso a un miglioramento delle tendenze in atto. Crede che un Senato così reso più autorevole, pur a elezione indiretta (con un ridimensionamento dei numeri sia della Camera sia del Senato stesso) possa avere una attendibile aspirazione ad attrarre una classe politica di migliore qualità.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

MOSCARINI.

Si esprime a favore della rappresentanza indiretta, per quanto riguarda l'elezione dei Senatori. Vorrebbe occuparsi di tre punti: il problema della rappresentanza dei Comuni, la questione del voto di blocco nell'ambito del Senato sul modello *Bundesrat* e la possibilità del recall per il Senato, sugli ambiti non bicamerali, ammessi alla competenza di entrambe le Camere. Per quanto riguarda la prima questione, cioè la rappresentanza dei Comuni, evidenzia che la sua prima valutazione era stata nel senso che, avendo presente la questione della riduzione del numero dei parlamentari, le sembrava opportuna la limitazione della rappresentanza alle istituzioni regionali, così come era stato avanzato da Onida. Ora comprende l'esigenza di ampliare la rappresentanza, ma rappresenta un'esperienza diretta di non soddisfacente funzionamento dei Consigli delle Autonomie Locali.

Con riferimento alla seconda questione, riguardante il modello generale del *Bundesrat*, con particolare riferimento al voto non di singoli Senatori ma per blocco, evidenzia che in Germania la previsione è stata introdotta proprio per correggere la funzionalità del Senato, del *Bundesrat*, e quindi per migliorare l'accountability. Capisce perfettamente le perplessità che questo comporta in termini di mandato, perché è evidente che da ciò scaturisce un superamento del principio del mandato imperativo. Condivide sul punto le perplessità di Olivetti ma ritiene che il modello *Bundesrat*, anche con riguardo al voto per blocco dei Senatori di un singolo Land, sia da considerarsi se non il migliore, quantomeno quello meno lontano dall'esperienza italiana.

Con riferimento alla terza questione, quella del *recall* del Senato sulle questioni non bicamerali, ritiene che l'eventuale veto dovrebbe essere introdotto solo con maggioranze qualificate, e che, in definitiva, debba prevalere il voto della Camera dei Deputati.

URBINATI.

Ritiene che un Senato eletto a suffragio universale, al quale non viene più data la funzione di fiducia, non sia limitato nei suoi poteri, perché ne può avere altri altrettanto centrali: potere di sorveglianza, di fermo delle proposte, e di controllo per esempio. Si tratta di poteri importanti che attribuiscono una grande dignità all'istituzione e non sono per niente secondari, anzi svolgono la funzione di realizzare quel principio di costituzionalismo democratico che la nostra Costituzione contempla.

Sottolinea un'ulteriore, e importante problema, diverso dalla disgregazione dei partiti: la perdita di legittimità del sistema medesimo. Evidenzia come, in questo momento storico, non si possa pensare di dire agli italiani che la cosa migliore da fare è votare meno, votare in maniera indiretta, avere meno rappresentanti responsabili direttamente. In un contesto caratterizzato da corruzione e declino dell'etica pubblica, ritiene pertanto assurdo introdurre il voto indiretto, quasi a imitazione del modello ottocentesco di notabilato. Non ritiene che sia imitabile il modello americano, in quanto crede che sia un *unicum*. Fa notare però che, con l'emendamento 17mo alla Costituzione, il Senato americano è passato dal voto indiretto al voto diretto ai principi del Ventesimo secolo, a causa della grandissima corruzione che quel sistema di selezione aveva causato. Il sistema dell'elezione indiretta non sembra convincere anche per un'ulteriore ragione: la democrazia si corregge con più non meno democrazia; invece, dare optare per una scelta che deprime la democrazia segue una via opposta al movimento che altri paesi democratici hanno intrapreso: dal voto indiretto al voto diretto. Ricorda, infine, il caso tedesco, evidenziando a coloro che lo propongono come "modello" che vale anche per questo il principio secondo il quale ogni sistema ha una sua



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

“unicità”, frutto di una sintesi di tradizione storica specifica e esperienza politica e giuridica. Nel caso tedesco, la struttura per *Länder* dello stato federale è il teraggio di una lunghissima storia che poco ha a che fare con la nostra. L'Italia non raggiunse l'unità a partire da un mosaico di principalità sottostanti ad un sistema imperiale, una struttura di tipo federale in se stessa. È diversa la storia politica come diverso è l'*ethos* delle burocrazie e dei sistemi burocratici che si sono consolidati in quella specifica storia.

Si esprime, infine, a favore dell'abolizione della circoscrizione estero, in quanto non consente ai cittadini italiani di svolgere pienamente la loro funzione politica mentre accorda diritto di voto a persone che sono italiani per il loro passato ma che nel presente non hanno alcun interesse che le lega all'Italia e neppure conoscono molto spesso la nostra lingua. Dare agli italiani che vivono all'estero la possibilità di votare non richiede che si appoggi il diritto di voto sullo *ius sanguinis* nè creare circoscrizioni apposite. E' favorevole all'abolizione dei Senatori a vita e di tutte le nomine non elettive.

BRUNELLI.

Ritiene che nel documento della Commissione sia necessario segnalare gli orientamenti maggioritari, nonché le eventuali posizioni minoritarie.

Afferma di essere d'accordo con Frosini quando afferma che non c'è un automatismo fra l'elezione diretta di una Camera e il suo coinvolgimento nel rapporto di fiducia, ma sottolinea che l'elezione diretta può comunque essere causa di conflittualità politica fra Camera e Senato. Se ciò accadesse, la riforma fallirebbe il suo obiettivo principale, che è proprio quello di una razionalizzazione e di una stabilizzazione del sistema.

E' a favore dell'elezione di secondo grado e ritiene necessaria la riduzione del numero dei Senatori. Osserva che la diminuzione del numero dei parlamentari pone, nella Camera eletta direttamente, un delicato problema di rapporto con l'elettorato e di salvaguardia dell'istituto della rappresentanza politica, mentre in un Senato non eletto direttamente ed escluso dal rapporto fiduciario la riduzione dei Senatori può essere anche molto significativa.

Afferma di essere favorevole a un bicameralismo di tipo procedurale, con poteri della Seconda Camera molto circoscritti nel procedimento di formazione della legge: pochissime leggi bicamerali e per il resto l'ultima parola alla Camera. Per superare il veto del Senato, si potrebbe forse in alcuni casi prevedere la maggioranza qualificata, evitando tuttavia che ciò possa tradursi in un blocco del sistema, per evitare di mancare l'obiettivo della riforma.

Evidenzia, altresì, la presenza di difficoltà insite nel meccanismo dell'elezione di secondo grado. In proposito, ricorda quanto segnalato da Zanon, ovvero le criticità derivanti dalla presenza in Senato dei Presidenti delle Regioni, a causa della loro forte carica politica, della loro legittimazione popolare diretta e, infine, del ruolo particolare che alcuni di essi possono svolgere politicamente anche a livello nazionale. Ricorda, inoltre, le due opzioni possibili: che il Consiglio regionale elegga i Senatori tra i propri membri o tra soggetti esterni. Nella prima ipotesi (elezione tra i membri del Consiglio) mette in rilievo le criticità potenzialmente derivanti dalla circostanza che ci sarebbero dei consiglieri regionali Senatori e dei consiglieri regionali non Senatori; si chiede come questo potrebbe riverberarsi in concreto sui rapporti politici interni all'assemblea regionale. Evidenzia, altresì, le criticità legate alla seconda opzione (elezione di soggetti esterni). In proposito ricorda quanto affermato da Frattini, secondo il quale anche nelle scelte esterne i partiti potrebbero individuare personalità di non altissimo livello, magari persone che non sono riuscite a farsi eleggere in consiglio regionale, senza contare che l'elezione esterna moltiplicherebbe anche il numero di posti e ciò potrebbe



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

essere appetibile per i partiti. Ritiene che probabilmente questa Commissione non possa risolvere tali questioni, poiché qui entrano in gioco quelle norme informali di cui parlava Panebianco, che nascono dai rapporti sociali e politici e che sono in grado di svuotare le norme formali o di renderle comunque meno cogenti. Sulla questione che poneva Ainis, relativa a un Senato a doppia composizione (una parte eletta direttamente, riservata ai giovani e alle donne), ritiene che il principio di riequilibrio di genere della rappresentanza sia una questione seria, che certamente riemergerà in sede di discussione sulla legge elettorale. Evidenzia, peraltro, perplessità in ordine alla soluzione proposta da Ainis, non ritenendola condivisibile. Sottolinea la diversità di eventuali misure presenti nelle leggi elettorali per garantire un certo numero di candidature, in quanto, in quel caso, interviene il voto dell'elettore. Conclude affermando che non si può pensare a una garanzia di rappresentanza, ma piuttosto a misure che garantiscano un numero congruo di candidature.

CHIMENTI.

Si iscrive al gruppo "misto": è d'accordo per l'elezione indiretta e sicuramente d'accordo per la Seconda Camera strettamente legata al territorio, una sorta di Camera delle autonomie, ponendo, al contempo, un rilievo di metodo: la necessità di evitare "fantasie costituzionali" e proporre soluzioni realistiche.

Ricorda sommariamente tutte le volte precedenti in cui le tematiche relative alle riforme istituzionali sono state affrontate nel nostro Paese: nel 1969 con il dibattito pubblico tra De Mita e Ingrao, per poi passare, nel 1983, alla Commissione bicamerale Bozzi, e successivamente, nel corso degli Anni Novanta, alle Commissioni De Mita, Iotti e D'Alema. Rileva che da queste esperienze va tratta una lezione di metodo: abbandonare astruse forme di ingegneria istituzionale o riferimenti troppo facili a modelli stranieri, per calarsi invece nella realtà italiana. Il lavoro da fare, a partire sempre dal testo della Costituzione e limitandosi alle parti da modificare, è munirsi di forbici per procedere a uno sfoltoimento e a una razionalizzazione del nostro sistema, per renderlo meno farraginoso, semplificare il procedimento legislativo, e rendere l'apparato amministrativo più fluido. Tutto questo non perdendo di vista il tempo limitato a disposizione per elaborare un progetto compiuto. Sottolinea che ciò è importante per dare un segnale al Paese, non solo ai cittadini, ma anche alla classe politica. Si auspica che da questo tavolo emerga un metodo di lavoro diverso da quello usato fin qui dai politici perché c'è una grande aspettativa del Paese rispetto al lavoro di questa Commissione. Invita tutti a fare uno sforzo nel cercare di attenersi agli argomenti e ai tempi all'ordine del giorno, senza soffermarsi su argomenti già trattati nelle sessioni precedenti. I risultati del lavoro di questa Commissione e la possibilità che si traducano in riforme e in un complessivo ammodernamento dell'impianto amministrativo dell'Italia, ridisegnando il rapporto tra Stato, Regioni e Comuni, e rendendo più agevole la possibilità di interventi sul territorio, sono attesi anche dai principali *partners* europei e costituiscono un'occasione per tornare ad attirare investimenti stranieri in Italia. Di qui la necessità di mettere da parte la fantasia, evocata in apertura della discussione, e restare strettamente legati alla realtà, ravvisandone i limiti e riconoscendo l'aggravarsi dei problemi in mancanza di soluzioni. Chiarisce che non c'è in questo alcuna ragione di sfiducia. Cita a questo proposito Leonardo Sciascia: "Mi si accusa di pessimismo, ma è la realtà che è pessima". Insiste sulla necessità di tenere presente che in questo momento purtroppo siamo in una situazione di grande emergenza e quindi da parte di tutti va fatto uno sforzo. Gli accademici devono fornire un "prodotto" snello, facilmente intellegibile e semplice da applicare.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

SALAZAR.

Interviene sulla necessità di partire dalla considerazione del Titolo V per come esso si presenta *in vivo* e non per come il testo costituzionale appare *in vitro*.

Ricorda che l'attuazione giurisprudenziale del Titolo V ne ha tradito lo spirito, avendo la Corte Costituzionale favorito il riaccostamento della funzione legislativa, e ritiene che la riscrittura del bicameralismo possa porre un rimedio a questo squilibrio: ribadisce che la strada dovrebbe essere quella di un Senato delle sole Regioni, costruito mediante un adattamento del c.d. "modello *Bundesrat*", realizzabile mediante l'elezione indiretta dei Senatori. Ogni Consiglio regionale sceglierebbe tra i propri componenti i rappresentanti, cui si aggiungerebbe il Presidente della Regione o un suo delegato (il numero, come nel *Bundesrat*, sarebbe prefissato e dipenderebbe dalla popolazione). Il voto andrebbe espresso unitariamente. Tale proposta potrebbe avere anche delle ricadute positive sul contenzioso costituzionale, perché la partecipazione delle Regioni alla produzione delle leggi statali, specie con riferimento a quelle bicamerali, frenerebbe l'attuale tendenza delle legislazione nazionale a proiettarsi sui campi regionali. Di conseguenza, dovrebbe attenuarsi la conflittualità tra Stato e Regioni, riducendosi così il contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale.

Segnala che nella discussione è emersa l'importanza del ruolo delle autonomie locali, in particolare dei Comuni, ma si interroga sull'opportunità di inserire una rappresentanza degli stessi in seno al Senato, considerando la disomogeneità dei loro interessi rispetto a quelli espressi dai rappresentanti regionali.

Inoltre, se resta ferma l'esigenza di contenere il numero dei parlamentari, si chiede come potrebbe costruirsi tale rappresentanza. Una possibile risposta potrebbe trovarsi nella designazione dei rappresentanti dei Comuni da parte dei Consigli regionali, ma si chiede se, una volta ammessa la rappresentanza delle autonomie locali al Senato, al pari delle Regioni, si possa poi sottrarre loro l'individuazione dei rispettivi rappresentanti. Forse è più convincente la proposta che fa leva sulla designazione, Regione per Regione, da parte dei Consigli delle autonomie locali, ma in questo caso dovrebbe ritoccarsi l'art. 123 Cost., che a quest'organo attribuisce solo funzioni consultive. Anche così, tuttavia, appare complicato immaginare quali potrebbero essere le modalità di designazione, visto l'elevato numero dei Comuni: bisognerebbe individuare i limiti entro i quali spetti ai Consigli delle autonomie locali operare la scelta, limiti basati, ad esempio, sulla densità demografica.

Ribadisce di essere favorevole al Senato delle sole Regioni, ma ha ritenuto opportuno riflettere anche su questa seconda opzione.

Per quanto riguarda le funzioni del Senato delle Regioni, ritiene che si debba senz'altro escludere la partecipazione dell'organo alle votazioni sulla fiducia, mentre reputa opportuno conservare alla Seconda Camera i poteri ispettivi e di vigilanza e mantenere la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica e all'elezione dei giudici della Corte Costituzionale.

Con riferimento alla funzione legislativa, sostiene che dovrebbero essere previste leggi bicamerali, che vedano il Senato partecipare in modo paritario rispetto alla Camera, anche se bisognerebbe cercare, per quanto è possibile, di procedere alla individuazione di "tipologie" di leggi chiaramente identificabili, per evitare di alimentare le occasioni di conflitto. Sottolinea che dovrebbero essere di certo bicamerali le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, ma non crede che sia possibile limitarsi solo a queste, escludendo del tutto il



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Senato da decisioni importanti, come ad esempio quelle sui livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione dell'art. 118, sul federalismo fiscale, sulle procedure relative ai poteri sostitutivi. Pur aderendo all'idea che la Camera dei Deputati debba avere l'ultima parola, ritiene che il Senato debba potere incidere sulle leggi che toccano la struttura del sistema delle autonomie locali. Dal punto di vista operativo, si potrebbero immaginare due soluzioni, nel senso che o si predispone l'elenco delle leggi bicamerali, oppure si immagina una ulteriore differenziazione, individuando, accanto alle leggi bicamerali, alcune ipotesi con riguardo alle quali si preveda che la Camera, pur conservando l'ultima parola, possa superare gli emendamenti del Senato solo a maggioranza assoluta.

DOGLIANI.

In premessa, rispetto alle posizioni dei due "partiti" sulle modalità elettive, osserva che, fino all'intervento di Ciarlo, i non giuristi erano favorevoli all'elezione diretta, mentre tutti i giuristi erano per l'elezione indiretta. Con l'eccezione, articolata e interessante, di Caravita, che ha sottolineato come prendere posizione favorevole all'elezione indiretta avrebbe significato mettere al centro dell'attenzione il rapporto tra esecutivi regionali e Governo, mentre prendere posizione a favore dell'elezione diretta avrebbe significato sottolineare la necessità di arricchire il Senato di una serie di funzioni di controllo o di altra natura. Sottolinea che l'alternativa delineata riveste notevole importanza.

Passa, dunque, a esporre la propria posizione.

Si iscrive al "partito" dell'elezione diretta, in quanto ritiene che tutto quanto è stato detto intorno all'altra soluzione sia molto debole sotto il profilo dell'integrazione politica democratica. Riconosce che il modello tedesco è più preciso e più chiaro. Esso, tuttavia, presenta due problemi: 1) ha il grande difetto di essere una risposta debole al problema dell'integrazione politica democratica (cfr. quanto detto da Ciarlo e che condivide); 2) ha una scarsa fattibilità (evidenza come i problemi di fattibilità parlamentare siano fondamentali; il Senato è uno dei soggetti contitolari del potere di revisione, e la proposta di impedire ai Senatori la possibilità di ricandidarsi renda la proposta stessa irricevibile).

Ritiene che sarebbe opportuno spostare il discorso dal versante della composizione a quello delle funzioni (ricorda al contempo come, tranne Chiti, gli altri interventi abbiano solo sfiorato il tema delle funzioni, mentre andrebbe approfondito). Evidenzia l'utilità di analizzare le funzioni legislative, di controllo-ispettive e di co-decisione sulle nomine.

Aggiunge un'ulteriore considerazione, ricordando come qualcuno abbia scritto che non considerava fattibile la partecipazione del Senato alla formazione delle leggi-delega, mentre la partita della semplificazione, e della delegificazione, per le quali la delegazione legislativa è fondamentale, deve essere considerata una partita colossale che è stata trascurata. Il futuro Senato deve poter svolgere una funzione da protagonista nella elaborazione di leggi-delega per la formazione di testi unici, che riordinino la legislazione, e che eventualmente appongano la clausola di delegificazione - o di cedevolezza nei confronti della legislazione regionale - ad alcune delle loro parti. Il Senato potrebbe così diventare un organo trainante il processo di "manutenzione del libro delle leggi".

Il dibattito sulle funzioni potrebbe far emergere la possibilità di una significativa diversificazione e collaborazione delle due Camere e potrebbe aprire la strada per una contaminazione tra i due "partiti".

L'intervento termina con una precisazione relativa all'intervento di Olivetti, il quale ha parlato di forma di Stato, utilizzando così un'espressione sinora mai usata in queste riunioni.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Precisa che la forma di Stato ha due significati molto diversi: a) l'insieme dei principi fondamentali dell'ordinamento, b) il rapporto tra Stato centrale ed enti territoriali rappresentativi; evidenzia che qui viene usata solo nel secondo senso.

FALCON.

In relazione alla "Camera delle Regioni" riprende quanto ricordato nel corso della sessione del mattino, ovvero che la sua creazione era stata sollecitata da Nicola Occhicupo sin dal 1975. Tale affermazione era intesa a sottolineare che si tratta oramai di una "cosa vecchia". E' evidente, tuttavia, che il fatto che una cosa serva da tanto tempo non significa che ora non serva più, ma sembra al contrario implicare - anche considerata la riforma costituzionale del 2001 - che non solo serve ancora, ma è divenuta urgente, tanto più che il bisogno di essa si incrocia ormai con l'evidente necessità di riformare il bicameralismo.

Circa la composizione della Seconda Camera, rileva come i "partiti" - cioè gli orientamenti espressi nella Commissione - debbano considerarsi tre e non due, perché tra coloro che sostengono l'elezione diretta, alcuni (non tutti) prendono sul serio l'idea della rappresentanza territoriale, sia pure attraverso un'elezione diretta. Essi, in altri termini, concepiscono il nuovo Senato come un modo per risolvere il problema specifico dell'Italia, cioè il problema di rappresentare i territori; e lo vorrebbero risolvere attraverso un sistema di elezione diretta in sede regionale. Tuttavia, raggiungere questo risultato, una rappresentanza che sia al tempo stesso realmente *territoriale* (e non meramente politica) e *diretta*. A suo avviso il punto di fondo che differenzia i membri della Commissione degli Esperti non è principalmente l'alternativa tra "elezione diretta-indiretta", quanto piuttosto la diagnosi sulla natura del problema da risolvere con la riforma del bicameralismo. Da una parte, vi sono quanti ritengono che tale problema consista nella necessità di trovare un punto di raccordo tra istituzioni centrali e regionali o locali, dall'altra parte, invece, vi sono quanti ritengono che questo non sia necessario o urgente.

Per i primi, l'evidente crisi del bicameralismo paritario è l'occasione per tornare su questo "storico" problema, mentre per i secondi si tratta solo di un problema di razionalizzazione della forma di governo. Per i "razionalizzatori" importante è solo eliminare la fiducia e ridurre il numero dei parlamentari. Essi ritengono, quindi, che se si intende mantenere il bicameralismo bisogna ridurre il numero di Senatori e deputati, senza avere riguardo alle Regioni, come sostenuto da Ciarlo e da Urbinati.

Quanto alla "crisi" o della legge regionale - affermata ad esempio da Ciarlo - ritiene che la legislazione regionale abbia un senso, e che vi siano esperienze importanti (v. la legge sanitaria lombarda che è molto diversa da altre, ad es. quella emiliana; anche le legislazioni urbanistiche sono molto diverse). Non ha senso affermare che la legge non serve perché le Regioni devono avere funzioni amministrative, dato che essa serve appunto per disciplinare le funzioni amministrative ed il loro esercizio.

Ritiene giusto sottolineare, inoltre, che la forma della legge regionale non serve solo per dettare discipline fortemente innovative, ma anche per riservare il giudizio sulla legittimità costituzionale di tali discipline - innovative o meno che siano - alla Corte Costituzionale. La legge regionale, quindi, ha una sua funzione, al di là del suo contenuto innovativo, il quale peraltro potrebbe anche essere maggiore qualora si potesse riprendere dal modello tedesco un istituto intelligente, ovvero la possibilità di deroga alla legislazione federale (ricorda, in proposito, che la riforma del 2006 non ha solo "tolto" competenze: al contrario essa, se ha



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

ristretto le leggi bicamerali, cioè soggette ad approvazione del *Bundesrat*, ha aumentato i poteri dei singoli *Länder*).

Nella prospettiva di razionalizzazione delineata da Urbinati-Ciarlo dovrebbe essere eliminata la fiducia e ridotto il numero dei parlamentari, ma rimarrebbe il "buco" della rappresentanza delle autonomie territoriali. In particolare, non sarebbe risolto il problema fondamentale dell'interlocuzione tra istituzioni regionali, locali e centrali. Ricorda che la grande maggioranza delle leggi statali riguarda "ciò che si deve fare insieme". Se per il bicameralismo si optasse per una prospettiva di mera razionalizzazione, l'unica soluzione per i rapporti tra potere centrale e sistemi locali consisterebbe nel rafforzare la posizione costituzionale del sistema delle Conferenze, attribuendo ad esse un ruolo nel procedimento legislativo.

Con riferimento al riparto per materia delle funzioni legislative, anche in relazione al ruolo rispettivo delle due Camere, ricorda che le materie non sono tutto, ma hanno comunque un senso, come dimostra il fatto che anche le altre costituzioni di Stati compositi e la stessa UE si fondano largamente su elenchi di competenze per materia. Una sensata articolazione delle procedure a seconda della materia non è impossibile, ed inoltre una possibile specificazione del significato delle materie a livello normativo può essere, come già ricordato in altri interventi, un validissimo aiuto anche per la risoluzione del contenzioso. Un ultimo punto riguarda il l'orientamento per il quale la Seconda Camera deve essere rappresentativa delle istituzioni territoriali, orientamento in cui si riconosce. Ritiene che anche ammettendo l'opportunità di una rappresentanza anche delle autonomie locali, accanto a quella delle Regioni, non possa che trattarsi di una rappresentanza generale dei Comuni, e non di rappresentanza di singoli Comuni specifici (e neppure dei Comuni "metropolitani", perché in questo caso il relativo territorio risulterebbe sovrarappresentato, a scapito dei territori degli altri Comuni, che risulterebbero sottorappresentati.

Esprime poi l'opinione che le diverse opzioni dovrebbero ad un certo punto trovare espressione in testi articolati, perché solo in questo modo ogni proposta cessa di essere una pura preferenza teorica ed assume una fisionomia concreta di possibile realizzazione.

TABELLINI.

Premette che al di là delle differenze specifiche sussiste un accordo sull'eliminazione del voto di fiducia, sulla supremazia della Camera e sulla riduzione dei parlamentari; evidenzia che detto accordo di fondo deve essere ribadito con forza.

Ritiene utile chiudere i lavori formulando due proposte di riforma sui punti nei quali non c'è consenso pieno, sottolineando che esiste un percorso alternativo all'elezione di secondo grado, per evitare il rischio di non accoglimento della proposta (poiché è fondamentale che gli altri punti vengano accolti).

Sulla base di quanto detto, descrive i "pro" e i "contro" delle due soluzioni alternative. In merito all'elezione diretta, ritiene che dovrebbe essere ribadito che essa è compatibile con la perdita della fiducia, con la supremazia della Camera nella legislazione ordinaria ed è particolarmente indicata nel momento in cui si voglia investire il Senato di funzioni forti, ad esempio di controllo. In proposito, sostiene che andrebbe chiarito il punto delle "correnti" contestuali o non contestuali, precisando la sua preferenza per la "corrente" contestuale, anche se tale punto andrebbe chiarito con più precisione.

In merito all'elezione di secondo grado, rileva che le obiezioni ad essa sono pragmatiche.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

La prima è legata alla storia del nostro Stato, che è uno Stato unitario e non federale, e all'insoddisfazione nei confronti del modo in cui ha funzionato sistema delle Autonomie locali (non solo per mancanza di raccordo tra Stato e governi locali. Ritiene, infatti, che il Titolo V abbia aumentato indubbiamente le sovrapposizioni e le complessità, senza dare responsabilità finanziaria alle Regioni, ma queste ultime hanno manifestato capacità di veto più che di proposizione. Afferma, quindi, che ci sia un giustificato scetticismo sulla capacità di questi governi locali di proporsi come interlocutori autorevoli in un momento in cui si sta parlando di procedimento legislativo nazionale). Alla luce di quanto detto, il relatore dubita che sia opportuno rafforzare il ruolo conferito alle Regioni e alle autonomie locali nel nostro ordinamento.

La seconda preoccupazione pragmatica riguarda la domanda, già ricordata da Urbinati, di *accountability*, trasparenza e legittimazione, che richiede l'elezione diretta.

Con riferimento alla modalità con cui disegnare l'elezione secondo grado, ricorda che i nostri governi locali sono di tipo presidenziale. Tale dato rende più problematica la strada di una designazione di terzi da parte dei Consigli regionali, in quanto accentuerebbe la scarsa responsabilità e *accountability*.

Un'ulteriore preoccupazione è sintetizzabile con questa domanda: "siamo sicuri che sia auspicabile avere rappresentanti locali in un organo nazionale?". Si avrebbero così esponenti del presidenzialismo locale e ci sarebbe il rischio che questi governi locali usino il potere di veto nell'organo legislativo per facilitare i compiti dell'esecutivo locale, di cui sono responsabili di fronte all'elettorato locale. Sarebbe meglio sanare i conflitti tra governo locale e nazionale in organi come la Conferenza Stato-Regioni, che non in una Camera come il Senato.

In merito ai "contro" dell'elezione diretta, rileva che, come è già stato sostenuto in altri interventi, tale meccanismo evidenzia il rischio, specie quando è abbinato all'elezione regionale, che vi sia un conflitto politico-partitico tra Camera e Senato, governate da maggioranze politiche diverse. Naturalmente, però, questo conflitto può sussistere anche quando il Senato è rappresentato da organi locali, perché anche lì i partiti hanno il loro peso. Tale rischio è attenuato dalla contestualità tra elezioni regionali e locali, perché diventa più importante per il dibattito politico locale ciò che viene discusso in quel momento in quella Regione. Esso è attenuato, inoltre, dalla perdita del voto di fiducia del Senato, la quale riduce la presa dei partiti sul Senato.

In chiusura, evidenzia che c'è un'aspettativa legittima di innovazione istituzionale, la quale potrebbe provenire dalla Commissione degli Esperti, e sarebbe un peccato deluderla. I due punti sui quali si potrebbe cercare di innovare sono i seguenti:

- 1) conflitto d'interessi: non è d'accordo sulla circostanza che la Camera decida sull'immunità parlamentare, tale potere dovrebbe essere delegato a una Commissione *ad hoc*;
- 2) i giovani: si potrebbe abbassare l'età e immaginare la possibilità di un voto ponderato in modo diverso per i cittadini che sono genitori di figli minori.

LIPPOLIS.

Non ritiene opportuno parlare di "partiti" rispetto agli orientamenti emersi in Commissione; è preferibile parlare di "posizioni". Riguardo alla composizione del Senato esse sono quattro.

La prima è quella di Ciarlo, che propone un Senato di garanzia (una visione già emersa negli anni Novanta).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

In alternativa vi sono coloro che vogliono un Senato rappresentativo delle autonomie locali. Qui però vi sono tre sfumature (perciò ha parlato di quattro posizioni):

- a) elezione diretta contestuale;
- b) elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali all'interno del Consiglio regionale stesso;
- c) infine, la posizione espressa da Violante, che cerca di mediare tra queste diversi orientamenti. Si tratta di un'elezione di secondo grado che apra all'elezione di esterni. Non una vera e propria rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma che deriva da esse. Un aspetto importante della proposta di Violante è l'inserimento dei Presidenti della Giunta perché il sistema di governo locale ha nel Presidente della Giunta una figura decisiva. Se l'interlocuzione tra centro e periferia non è impostata sul Presidente della Giunta è un'interlocuzione che può non essere efficace. Nello stesso tempo l'idea di creare un collegio *ad hoc* (che elegga gli eletti di secondo grado) riecheggia il sistema francese. In Francia c'è un collegio appositamente costituito per l'elezione dei Senatori, i quali possono essere anche esterni al Consiglio regionale. Così si potrebbe creare un organo che rappresenti le autonomie, ma che non chiuda all'interno dei Consigli regionali la rappresentanza. Se si restringe l'elettorato passivo solo ai consiglieri regionali o comunali si potrebbero trovare ostacoli in Senato. Questa soluzione ibrida è preferibile perché può consentire i vantaggi prospettati.

In merito al "richiamo" e alla "parola definitiva", ritiene essenziale decisivo l'aspetto procedurale. Ci si deve "sbarazzare" del bicameralismo paritario. È dell'avviso che il Senato debba poter interloquire con qualsiasi progetto di legge, ma il richiamo possa essere effettuato solo da un numero non trascurabile di Senatori. Per altro verso, sarebbe pericoloso prevedere *quorum* elevati affinché la Camera dei Deputati possa superare il contrario avviso del Senato. Ritiene che la parola definitiva spetti alla Camera dei Deputati con maggioranza semplice o al massimo assoluta dei presenti.

Con riferimento alle leggi bicamerali, ritiene che queste debbano essere pochissime per non creare blocchi.

Ricorda che nella precedente riunione aveva accennato ad un'altra questione, che aveva visto tutti contrari, tranne la professoressa Carlassare. Tale questione riguardava le leggi costituzionali: secondo il relatore queste non dovrebbero essere bicamerali. Era giunto a tale conclusione in un contesto in cui si discuteva di un Senato composto da consiglieri regionali e Presidenti di Giunta: non è opportuno attribuire un potere di blocco della revisione costituzionale a un organismo composto solo di membri degli enti territoriali. Per rispondere all'obiezione basata sul modello francese, ricorda che in Francia è pur vero che il Senato partecipa alla revisione costituzionale, ma non ha un potere di blocco, perché il Presidente della Repubblica può sottoporre a referendum le leggi di revisione costituzionale (quindi c'è sempre la possibilità di superare la contrarietà del Senato). Se però il Senato avesse una composizione diversa la sua contrarietà a prevedere come bicamerali le leggi costituzionali verrebbe meno.

GRISOLIA.

Ribadisce, preliminarmente, la propria sfiducia all'eccessivo ricorso alla fantasia costituzionale come, invece, preferisce fare Ainis.

Afferma di appartenere al "partito" della rappresentanza indiretta nella formazione del Senato, anche se in alcuni Paesi ha mostrato di non funzionare bene, come è stato



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

sottolineato in precedenti interventi. Mette in evidenza come a vederla “con gli occhi di chi sta fuori”, se si considerano gli effetti prodotti dai meccanismi della rappresentanza diretta nella formazione del Senato, insistere su questa scelta potrebbe apparire incomprensibile.

Si sofferma, quindi, sul meccanismo della rappresentanza indiretta, già ben descritto da Onida, e si interroga sulle modalità da seguire per realizzare tale rappresentanza. Ricorda le due opzioni riprese da Lippolis, delineando i pro e i contro. Spiega di non essere d'accordo sull'opportunità di creare un nuovo organismo a cui affidare il compito di designare i nuovi Senatori. Concorda, invece, sulla circostanza che vi siano alcuni membri di diritto tra cui i Presidenti di Regione ed altri membri variamente designati. Ritiene necessario definire subito chi debba nominare questi ulteriori membri. Ritiene che questi debbano essere nominati, almeno in parte, dai Consigli regionali, rimanendo aperta l'opzione se tali membri debbano essere scelti solo tra componenti del consiglio oppure se possano essere scelti anche tra membri esterni. Rileva come la prima opzione (membri interni) presenti alcuni profili problematici: 1) un problema riguarda l'identità delle cariche difficilmente proponibile di fronte all'opinione pubblica); 2) un problema riguarda gli equilibri interni che potrebbero essere alterati da consiglieri divenuti troppo forti per la doppia carica); 3) un problema riguarda il rapporto tra detti membri nominati dal Consiglio e la durata stessa del consiglio, potendosi verificare una sfasatura tra organo che nomina e soggetti nominati, qualora il primo venga meno. E' favorevole a una componente scelta fuori dai consigli regionali, nonostante le questioni già da alcuni evidenziate, riguardanti a) il rischio di creare una classe di persone in qualche modo dipendente da chi li nomina e b) il rischio che vengano mandati in Senato coloro che non sono riusciti ad essere eletti nelle elezioni regionali. Sottolinea come forse si potrebbero ridurre questi inconvenienti, stabilendo alcuni requisiti tassativi per poter essere nominati. Un ulteriore problema riguarda la rappresentanza degli enti locali. In proposito, è d'accordo con una rappresentanza degli enti locali, ma è contraria a una rappresentanza che debba passare attraverso i Consigli regionali. A tal proposito sottolinea l'importanza di una assoluta autonomia di scelta. Si interroga, però, su chi debba provvedere a tali nomine e sostiene che potrebbero essere i consigli delle autonomie locali, naturalmente, ancora una volta, vincolati dalla pre-definizione dei requisiti necessari per la nomina a Senatori.

Per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa da parte del nuovo Senato, è d'accordo nell'affidare alcune tipi leggi al sistema bicamerale. Negli altri casi rimarrebbe, come proponeva Barbera, il potere decisionale definitivo alla Camera. In questo caso, sottolinea, tuttavia, la necessità, per garantire equilibrio fra le due camere, che il richiamo della legge operato dal Senato sia seguito dalla necessità di una approvazione Camerale a maggioranza assoluta (non qualificata), per evitare di bloccare con maggioranze troppo alte l'approvazione di leggi.

Con riferimento ai poteri di controllo sul Governo, in particolare in riferimento alla necessità, espressa in precedenti interventi, di dare al Senato un potere di controllo forte pari a quello esercitato dalla Camera, esprime alcuni dubbi: dubita che un Senato che non dà la fiducia possa interloquire quotidianamente con il Governo con gli ordinari strumenti del controllo. Ritiene, invece, opportuno insistere sui poteri ispettivi e di vigilanza e sui controlli legati alle nomine (quest'ultimi proprio in considerazione della loro valenza spiccatamente garantista). Non vede, poi, ostacoli alla partecipazione del Senato alla nomina dei membri della Corte Costituzionale, del CSM e del Capo dello Stato.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

E' contraria al mantenimento dei Senatori a vita e se mai, di trasferire tale "categoria" alla Camera, anche se sottolinea l'inopportunità del mantenimento di questo tipo di parlamentari. Non ritiene utile mantenere la circoscrizione estero per l'elezione del nuovo Senato, ma solo per la Camera.

CATELANI.

Si interroga sul significato da attribuire, in concreto, all'obiettivo riguardante la riduzione del numero dei parlamentari, ricordando come dall'intervento di Caravita siano emersi alcuni numeri, molto ridotti al Senato. A suo avviso, il modello da seguire dovrebbe essere quello tedesco: 1 eletto ogni 118.000 cittadini. Ciò considerato, e premesso che la Camera potrebbe essere ridotta al massimo alla metà, il Senato dovrebbe avere circa 150 Senatori.

Un obiettivo che ci si deve porre è ridurre, ma non a tal punto che non sia accettabile dal Senato attuale e che comunque non sia rappresentativo delle caratteristiche e del peso che un determinato territorio deve avere ai fini della rappresentanza. Esclude infatti che possa applicarsi per l'Italia un modello federale classico di pari rappresentatività delle varie Regioni, in quanto il modello regionale, che si vuol mantenere giustamente, non consente di parificare le Regioni da un punto di vista di rappresentanza. Si interroga, così, su quale potrebbe essere il criterio. Qualora si seguisse il meccanismo dell'elezione indiretta, l'ipotesi potrebbe essere quella indicata da Caravita, ovvero 100 Senatori se non addirittura meno e si potrebbe scendere anche ad 80. Quest'ipotesi, però, porta a conseguenze di forte riduzione di rappresentanza per alcune Regioni rispetto a quella attuale: si potrebbe passare da 50 a 10 Senatori per la Lombardia, come prospettato da Caravita. Certo un'ipotesi di questo genere è ammissibile, ma che si può giustificare prevalentemente in un contesto federale, dove vi deve essere una parificazione delle varie Comunità territoriali (Stati, *Länder*, Comunità o Regioni). Se invece, si afferma la necessità di prevedere un Senato regionale e non un Senato federale, occorre mantenere il rapporto Senatori/cittadini simile rispetto a quello attuale, sia perché in questo modo è maggiormente accettabile dai partiti, ma anche perché segue le logiche del rapporto proporzionale Senatori/cittadini sostanzialmente paritario, salvo piccole differenze come quello della Valle d'Aosta. Questo non esclude che sia necessario introdurre dei correttivi connessi al rapporto territorio/densità abitativa, in quanto non solo il numero dei cittadini può influenzare la rappresentatività, ma anche gli interessi di un territorio devono essere valorizzati e tutelati (o, quantomeno non penalizzati), cosicché anche un territorio ampio, benché non densamente abitato, ha la necessità di far valere ancor di più interessi locali, che il Senato, in quanto Camera delle Regioni, deve garantire. D'altra parte la minore/maggiore densità abitativa non può incidere in maniera sostanziale e comunque superiore a circa il 10% dei Senatori che spetterebbero facendo solo riferimento al criterio della popolazione (per i numeri rinvia alla tabella inviata).

Per quanto riguarda il metodo di elezione precisa che, qualora ci si indirizzi verso un'elezione indiretta, sia preferibile una nomina che provenga dal Consiglio con una rappresentanza anche delle minoranze. In questo caso, tuttavia, ritiene che non sia opportuno prevedere il sistema tedesco del voto unitario per tutta la delegazione regionale. Pur essendo particolarmente utile il modello tedesco con riguardo al bicameralismo che si vuole istituire con questa riforma, ritiene che sia una forzatura rispetto alla storia costituzionale italiana e, ancor di più al carattere tipico della nostra democrazia, obbligare i rappresentanti della minoranza a votare in blocco con la maggioranza (anche se sono in gioco solo interessi locali). Ritiene che sia preferibile lasciare la libertà di voto a ciascun Senatore e comunque



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

qualora si volesse introdurre il sistema tedesco, sarebbe preferibile escludere una rappresentanza delle minoranze. Tale principio della libertà di ciascun Senatore di votare *uti singuli* ancor più si giustifica se oltre alla rappresentanza regionale si prevede anche la rappresentanza degli enti locali. Gli interessi dei Comuni non si possono identificare con quelli della Regione.

Non esclude, tuttavia, ma ritiene ragionevole la possibilità di introdurre un meccanismo di rappresentanza mista, ossia metà dei Senatori nominata dai Consigli regionali, eventualmente anche dai CAL, (ritenendo che sia opportuna una rappresentanza dei territori intesi in senso più ampio), oltre, ovviamente al Presidente della Regione che dovrebbe essere il rappresentante di diritto (e che per la Regione valle d'Aosta potrebbe essere anche l'unico rappresentante) e l'altra metà eletta invece dai cittadini.

Questa parziale elezione diretta consentirebbe da un lato una maggiore realizzabilità di tutto il processo di riforma da parte dell'attuale Senato, che, ovviamente, non può costituire il centro della valutazione della Commissione e che non può condizionare le scelte future in un contesto di importanti trasformazioni della Costituzione, ma che non può completamente essere dimenticato (per il rischio che questo processo di riforma che la Commissione sta aprendo, abbia l'esito che dal 1983 hanno sempre avuto le proposte di riforma). Dall'altro, poi, la rappresentanza diretta consentirebbe di portare all'interno del Senato regionale sensibilità locali più differenziate, che non si collochino solo in contrapposizione ad interessi nazionali, ma che, pur mantenendo un collegamento con il territorio, siano portatori di interessi generali.

PITRUZZELLA.

Indica la necessità di partire da tre premesse:

1) la prima si riferisce alla circostanza che questa è un'epoca in cui si assiste ad una profonda trasformazione della Costituzione materiale. L'elaborazione della proposta, pertanto, non può prescindere da queste trasformazioni. Le riforme costituzionali per non essere un "trattato sul buon governo" devono essere un adeguamento della Costituzione formale alla Costituzione materiale;

2) la seconda premessa riguarda il tema, importante, della praticabilità. Non è possibile, dunque, fare un esercizio accademico.

A tal riguardo, ricorda come tutti i membri della Commissione siano d'accordo sulla necessità di ridurre il numero dei parlamentari e sulla necessità di eliminare il bicameralismo paritario. S'interroga, pertanto, sulla strada da seguire per attuare tali obiettivi. In proposito, sostiene che una parte del dibattito riguarda ciò che pensiamo delle Regioni e afferma che, a suo parere, la Camera delle Regioni non tiene conto di due cose: *a)* che l'istituto regionale è in crisi profonda, collegata a quelle grandi trasformazioni che stiamo vivendo. Non ritiene, tuttavia, che sia necessario eliminarle. Individua, piuttosto, il punto di criticità nella circostanza che siamo attaccati a un modello di Regione che non funziona, cioè il modello Regione-Legislatore (il regionalismo legislativo non funziona). Tant'è che le Regioni fanno poche leggi (la sanitaria, l'urbanistica e poche altre). In proposito, ricorda anche che il trasporto pubblico locale è disciplinato dai regolamenti Comunitari e la Regione fa solo aggiustamenti amministrativi. A fronte di ciò, si chiede: "siamo sicuri che il raccordo lo fa il Parlamento e che la legge sia lo strumento di unità dei vari livelli territoriali di governo?"; *b)* ulteriori i dubbi derivano da una seconda ragione, sintetizzabile nella seguente domanda: "



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

chi lo dice che se ci sono rappresentanti eletti in via di secondo grado, in Senato non si ripropongano le divisioni politiche anziché le espressioni territoriali?”.

3) La terza premessa (elemento di contesto) è data dal ruolo del Parlamento. Il relatore ricorda che il momento storico attuale vede una notevole crisi di legittimità delle istituzioni; ci si deve chiedere, pertanto, se si sia certi che privare i nostri concittadini del diritto di votare direttamente i membri della Seconda Camera restituisca legittimità al Parlamento.

Si sofferma, poi, su altri due aspetti riguardanti le funzioni del Parlamento:

1) ritiene che non sia vero che se una Camera riduce il ruolo di legislatore non conta nulla, poiché rimangono ampi spazi ad altri poteri, come il potere di controllo. Il problema è che il controllo è poco esercitato in generale dal Parlamento;

2) ritiene importante pensare al c.d. “elemento Europa”. Probabilmente c'è un grande spazio per ricostituire il ruolo dei parlamenti in una rete dei parlamenti europei che conferisca legittimazione alle Istituzioni europee.

Conclude il suo intervento affermando che non è certo che la Camera delle Regioni sia la soluzione ai problemi del bicameralismo paritario. Forse è meglio l'elezione diretta. In un contesto di elezione diretta, possiamo chiederci se questa Seconda Camera debba necessariamente dare la fiducia al Governo. Opta per una Camera politica che si occupi dell'Europa e delle garanzie, senza fiducia. La scelta di c.d. *second best* riguarda il Collegio *ad hoc* di esterni.

MINISTRO QUAGLIARIELLO.

Espone una sintesi sulla riunione odierna, che chiude la prima sessione sul bicameralismo, ritenendo che sia emerso un rafforzamento delle tre conclusioni che già si erano palesate nella prima riunione, sintetizzabili come segue:

1) riduzione del numero dei parlamentari, con specificazioni importanti nelle varie posizioni emerse;

2) necessità di differenziare la composizione e le funzioni delle due Camere;

3) necessità di riservare alla Camera dei Deputati la funzione di indirizzo politico e il rapporto fiduciario con il Governo.

Ritiene che rimangano aperti due problemi, relativi alle funzioni e all'elezione.

Ritiene che, per quanto riguarda le funzioni, si sia delineata una linea maggioritaria, sintetizzabile come segue:

a) evitare un riparto per materie, salvo eccezioni;

b) competenza della Seconda Camera su tutte le leggi, cioè bicameralismo procedurale, salvo alcune eccezioni;

c) ultima parola alla Camera politica, con possibilità di esercitare la clausola di supremazia nel caso la composizione della Seconda Camera veda una presenza consistente delle autonomie;

d) una forte propensione a lasciare al Senato competenze in materia di controllo e di nomine.

Ritiene che il problema più spinoso riguardi l'elezione, rispetto alla quale sembrano individuabili tre grandi “correnti”:

1) elezione diretta;

2) elezione indiretta, nell'ambito dei Consigli;

3) elezione indiretta con membri esterni ai Consigli (soluzione mista) con l'eventuale opzione per un collegio *ad hoc* per l'elezione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Afferma come, all'interno di questa tripartizione, siano emersi due problemi specifici:
1) nell'ambito della "corrente" per l'elezione di secondo grado, ci si chiede se questa debba riguardare solo i membri dei Consigli regionali oppure comprenda anche i membri dei Consigli comunali;

2) vi è poi il problema relativo al ruolo (anche politico o sociologico) dei Presidenti delle Giunte regionali e al fatto se debbano essere membri di diritto. Il Ministro ricorda anche, nonostante non sia emerso nella seduta odierna, che era stata prospettata la possibilità di attribuire ai Presidenti delle Giunte la sola facoltà di partecipare, senza essere, però, membri del Senato. Il problema rimane aperto.

Il Ministro conclude, su questo punto, evidenziando una larga prevalenza a favore della elezione indiretta e una consistente minoranza per l'elezione diretta. All'interno dell'ipotesi riguardante l'elezione indiretta ci sono alcune varianti, compresa quella della soluzione mista (elezione di secondo grado di "esterni" ai Consigli regionali).

Sia la discussione sul Titolo V che sulla forma di Governo potrebbero portare a ulteriori chiarimenti su questi punti.

Il Ministro ricorda le esigenze di fondo dalle quali il Governo è partito e sulle quali ha chiesto una risposta.

Il primo problema è quello di evitare il contenzioso tra legislatori, che ha costituito la caratteristica del nostro sistema dalla riforma del Titolo V in poi. In proposito, ricorda che anche l'Europa chiede una risposta sul punto. Evidenzia, quindi, la necessità di fornire una soluzione all'incertezza del diritto e alla lunghezza del contenzioso che creano difficoltà anche a quanti vogliono investire in Italia.

Il secondo problema riguarda la riduzione di tempi eccessivamente lunghi della legislazione.

La terza grande questione consiste nel fatto che la riforma del bicameralismo deve garantire la governabilità. Uno degli obiettivi, infatti, è che situazioni come quelle createsi all'inizio di questa legislatura siano sempre più un'eccezione, fino a essere escluse.

Il Ministro ricorda, in ogni caso, che il dibattito odierno proseguirà anche alla luce di quello che emergerà sul Titolo V, trovando una soluzione il più possibile unitaria o, quantomeno, fortemente maggioritaria, non escludendo il fatto che su questo, come su altri temi, ci possano essere due opzioni.

Il Ministro precisa che il raccordo tra legislatori appare fondamentale. Non è un caso che chi ha espresso una fortissima posizione per l'elezione diretta abbia poi immaginato un Senato che non legifera.

Il Ministro, infine, sottolinea la necessità di prestare attenzione sia alla praticabilità della proposta di riforma, sia ai messaggi lanciati all'opinione pubblica (in particolare, sarebbe da evitare che con la riforma si passi al tricameralismo attraverso le Conferenze).

In conclusione, comunica che entro venerdì della settimana in corso sarà inviato il documento riguardante i paletti della seconda sessione sul Titolo V e sarà approfondita la questione inerente i tempi e i modi della stesura del rapporto finale, che senza essere un articolato, dovrà essere un testo il meno "letterario" possibile.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

COMMISSIONE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

RESOCONTO DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI

RIUNIONE DI LUNEDÌ 24 GIUGNO 2013

(Via della Stamperia, Roma)

Presenti: Barbera Augusto, Caravita di Toritto Beniamino, Carlassare Lorenza, Catelani Elisabetta, Ceccanti Stefano, Cerrina Feroni Ginevra, Cheli Enzo, Chiti Mario, Ciarlo Pietro, Clementi Francesco, D'Onofrio Francesco, De Vergottini Giuseppe, Di Federico Giuseppe, Dogliani Mario, Falcon Giandomenico, Grisolia Maria Cristina, Luciani Massimo, Mannoni Stefano, Mirabelli Cesare, Moscarini Anna, Nicotra Ida, Olivetti Marco, Onida Valerio, Panebianco Angelo, Pitruzzella Giovanni, Poggi Anna Maria, Salazar Carmela, Tabellini Guido, Urbinati Nadia, Vandelli Luciano, Violante Luciano, Violini Lorenza, Zanon Nicolò.

Presidente: Ministro Prof. Gaetano Quagliariello

Segretario: Prof. Luca Antonini

La discussione inizia alle ore 10:30.

MINISTRO PROF. QUAGLIARIELLO

Introduce i lavori della giornata, relativi alla riforma del Titolo V, in parte anticipati nel corso della discussione sul bicameralismo.

Sempre in apertura, il Ministro comunica due indicazioni di carattere tecnico.

In relazione al verbale della seduta del 17 giugno 2013 invita gli Esperti ad apportare, eventualmente, tutte le correzioni formali e sostanziali che ritengano opportune riguardo al proprio intervento, ricordando che, in ogni caso, tutta la discussione è oggetto di fonoregistrazione.

PROF. CARAVITA

Mette a disposizione della Commissione uno scritto riassuntivo del proprio intervento e afferma la necessità di ripensare il Titolo V, in particolare l'art. 117 Cost., ispirandosi non già alla ragione politica ma alla realtà. Precisa che ciò non determinerebbe un passo indietro, ma significherebbe perseguire il bene della collettività nell'ambito di un processo di federalizzazione europea.

Precisa che diverso è il giudizio sulla riforma della Legge n. 1 del 1999, la quale, nonostante qualche "spigolosa" pronuncia della Corte Costituzionale, ha dato complessivamente un risultato soddisfacente, anche se resta il problema di un ruolo sostanzialmente insignificante dei Consigli regionali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Più specificatamente, denuncia, in relazione all'art. 114, il mancato funzionamento del criterio di individuazione degli enti locali e del loro ruolo nella Repubblica.

Ritiene che l'art. 116 ponga il problema delle autonomie speciali con particolare riferimento alla mancata attuazione di quella che era tutto sommato un'idea buona, ossia il sistema delle autonomie differenziate.

Precisa che nell'art. 117 non ha funzionato il modello dell'inversione della clausola residuale, quello della concorrenza concorrente, dell'elenco delle materie, della mancata previsione di una clausola di supremazia della legge statale (mentre per quanto riguarda il principio di supremazia della legge comunitaria si è rivelato sufficiente l'art. 117 I° co.), il sistema del riparto della competenza regolamentare e, quale conseguenza dell'art. 117, non ha funzionato nemmeno il sistema di riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Precisa che l'art. 119 Cost., il cui funzionamento era già difficile in considerazione della formulazione della norma quale norma di principio, non è stato attuato e il principio di attuazione che ha avuto appare basato su un equivoco di fondo.

In relazione ai soggetti, osserva come le autonomie speciali siano oggi largamente ingiustificate e si siano rivelate una fonte inesauribile di sperequazioni e spese incontrollate; bisognerebbe andare, suggerisce, verso una specialità diffusa basata sull'art. 116, ultimo comma, legando le riforme finanziarie alle funzioni effettivamente esercitate.

Ricorda che, in merito alle Province, tra qualche giorno si pronuncerà la Corte Costituzionale e a causa finita si potrà fare il punto della situazione; anticipa la propria posizione osservando che, in ogni caso, ogni scelta sul punto dovrà e potrà essere fatta solo con legge costituzionale. Ritiene che, nella realtà italiana, le Province corrispondano a vaste aree di omogeneità economica e sociale, quali la Maremma, il Polesine, la Valtellina, il Salento, la Ciociaria, ecc., e rappresentino uno spazio a livello istituzionale in cui convogliare le problematiche del governo di area vasta; non a caso il vecchio art. 129 definiva le Province in un'ottica di decentramento statale. L'errore è consistito nella politicizzazione del livello provinciale, politicizzazione nata con l'elezione diretta del Presidente nel 1993 e poi proseguita con il sistema dell'art. 114. Una semplice abrogazione delle Province, a suo parere, lascerebbe, tuttavia, aperto il problema dell'abito di governo statale e del governo di area vasta, con l'effetto probabile di una moltiplicazione degli enti di governo dei bacini, differenziata settore per settore (rifiuti, gas, acqua ecc).

Una soluzione, a suo parere, potrebbe consistere nella previsione di un secondo comma dell'art. 114, che affermi che le Province sono enti di governo di area vasta e di decentramento del governo statale e regionale; le leggi statali e regionali, ai sensi dell'art. 117, dovrebbero determinare le funzioni provinciali prevedendo, altresì, i casi in cui per l'esercizio delle funzioni debba procedersi all'accorpamento di più Province; la legge dello Stato dovrebbe determinare le modalità di elezione, anche indiretta, dei consiglieri.

In relazione alle aree metropolitane, evidenzia la situazione di stallo e il superamento del termine massimo di inattuazione (23 anni). Propone di eliminare il primo comma dell'art. 114 e di prevedere un comma che preveda che le Città metropolitane sono enti di governo delle aree metropolitane, comprensivo di alcuni meccanismi procedurali di costituzione.

Per quanto riguarda Roma Capitale, ritiene che si potrebbe chiarire che la legge statale disciplini sia l'ordinamento che le funzioni (evidenzia che, sul punto, si è arenata la disciplina di cui all' art. 24 della legge sul federalismo fiscale: il procedimento si è bloccato a causa di responsabilità politica, da ricercarsi tutta dentro la Regione Lazio).

Ritiene che debba essere costituzionalizzato il principio secondo il quale i Comuni non possono avere meno di 5.000 abitanti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Ritiene che debba essere ripensato anche l'art. 117 e si debba sciogliere un equivoco di fondo: il cuore dell'attività regionale non è nell'attività legislativa. E ciò per tre ordini di motivi:

- 1) il sistema istituzionale non sopporta tre livelli di normazione primaria (comunitaria, statale e regionale);
- 2) le Regioni sono fondamentalmente soggetti di amministrazione e di spesa;
- 3) nei fatti, la produzione legislativa regionale è largamente insoddisfacente, poco innovativa, interstiziale e di attuazione di quella statale; quei pochissimi spazi che la normativa regionale riesce ad individuare superano raramente il vaglio del giudice costituzionale.

Ritiene necessario reintrodurre clausole di supremazia della legge statale e della normativa comunitaria, sulla scorta delle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale quanto ai criteri di scelta delle materie: interesse nazionale, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni, sussidiarietà. Fa notare che alcune di queste formule sono già presenti nella attuale formulazione dell'art. 117, secondo comma, ma con qualche confusione tra "materia" e "clausola di supremazia". Ritiene necessario, inoltre, riportare alla legislazione statale parte delle materie di cui all'art. 117, terzo comma (anche qui c'è evidente confusione tra ambiti di funzione legislativa e ambiti di attività delle Regioni).

Enuncia quello che, a suo parere, può definirsi il vero cuore della attività legislativa regionale: governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione delle attività culturali, tutela della salute, formazione professionale.

Ritiene che, su queste materie, debba rimanere la competenza concorrente, con il sistema delle leggi quadro, potendosi dedurre i principi sia dalla normativa già esistente, sia da apposite nuove leggi quadro, prevedendo il meccanismo di leggi statali cedevoli.

Nota, però, come molte altre materie potrebbero essere inserite in una competenza concorrente alla tedesca, nel senso che su di esse potrebbero concorrere legge statale e legge regionale, mentre per quel che concerne la competenza esclusiva regionale, le relative materie debbano essere elencate, essere ricondotte all'interesse regionale ed essere sempre subordinate alla clausola di supremazia della legge statale.

Ritiene che la clausola residuale debba essere doppia, a favore dello Stato e a favore delle Regioni, a seconda dell'interesse. Ritiene che debba essere reintrodotta la possibilità di delega statale alle Regioni. Osserva che nell'assegnazione delle materie si potrebbe usare il criterio della prevalenza.

Ritiene che l'ambito della potestà regolamentare costituisca l'ambito in cui il disegno costituzionale si è rivelato completamente sbagliato: lo Stato approva paradossali atti di natura non regolamentare e nessuno ha bloccato questa deriva; le Regioni, dal canto loro, hanno scarsamente usufruito della potestà regolamentare: nelle materie strettamente regionali perché non vi è spazio residuo tra normativa primaria e attuazione amministrativa, nelle materie "nuove" perché non solo non era politicamente sostenibile, ma nemmeno tecnicamente possibile (per mancanza di *knowhow* regionale in materie concorrenti, quali ad es. porti, energia).

Comuni e Province non fanno uso di potestà regolamentare.

In relazione alla questione delle funzioni amministrative, spiega che lo schema dell'art. 118, primo comma, non ha funzionato. Partendo dal dato, ormai costituzionalizzato, che le funzioni amministrative sono proprie dei Comuni, ritiene che si debba tornare ad un'idea per cui, posta la necessità che con legge statale sia definita una base di funzioni proprie comunali, il criterio sia quello della distribuzione delle funzioni da parte del soggetto competente nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Ritiene che anche l'art. 119 richieda cambiamenti decisivi: un'elencazione costituzionale puntuale delle imposte di spettanza comunale e regionale, nonché del livello di compartecipazione legato al



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

gettito dei tributi erariali. Ritiene che la perequazione possa essere prevista anche con vincolo di destinazione e non dovrebbe essere riferita alla minore capacità fiscale, ma al reddito regionale. In ordine al tema dei poteri sostituitivi, ritiene l'attuale previsione soddisfacente, pur presentando due problematiche:

- 1) bisogna chiarire se il potere sostitutivo si eserciti anche sulla funzione legislativa,
- 2) bisogna inserire una norma di raccordo tra gli artt. 120 e 126, commi 1, 2 e 3.

In conclusione, rispetto al tema della costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni, ritiene che la soluzione si intersechi necessariamente con il modello di Senato che si deciderà di adottare. Nel caso di mantenimento di un sistema di elezione diretta dei senatori potrebbe risultare necessaria la previsione di tale organo in Costituzione, in quanto rappresenterebbe il tavolo su cui verrebbe a dipanarsi la discussione in ordine all'espletamento dell'attività amministrativa e, con essa, quello sulla distribuzione delle risorse finanziarie. Diversamente, in caso di adozione di un sistema di elezione indiretta dei senatori da parte del Consiglio Regionale, tale luogo di confronto potrebbe identificarsi, almeno in parte, nel Senato stesso, venendo quindi meno l'esigenza di tale intervento di costituzionalizzazione".

Continua a pensare che, rispetto ad uno schema di potestà legislativa meno cruciale di quel che sembra, i due schemi di elezione diretta ed indiretta del Senato siano abbastanza simili.

PROF. VANDELLI

Premette un elogio del questionario inviato a tutti i Membri della Commissione prima di ogni incontro: ritiene che sia molto ben formulato e consenta un'efficace discussione.

Ritiene di avere un'opinione un po' atipica in relazione al catalogo delle materie concorrenti, tema che viene ricollegato all'imponente contenzioso costituzionale. Ritiene che il contenzioso non sia da ricollegarsi alle materie concorrenti, ma alle c.d. "materie trasversali", che, come ha affermato la Corte Costituzionale, non sono in realtà "materie".

Ritiene che il problema delle materie concorrenti, invece, risieda, piuttosto, nel fatto che non hanno mai funzionato come avrebbero dovuto (v., ad esempio, la materia del governo del territorio).

Ritiene che vi siano alcune materie anomale nell'elenco delle materie concorrenti e sarebbe opportuno qualche "alleggerimento", rafforzando le competenze statali, ad esempio, in materia di energia, di grandi infrastrutture, di reti o di professioni. Sottolinea, tuttavia, che questa operazione non dovrà essere concepita come mero "riaccentramento", considerato che non mancano casi in cui è stata precisamente la collocazione di qualche materia tra le competenze esclusive dello Stato a determinare confusioni e conflittualità. E' questo il caso, ad esempio, dell'ambiente; che certamente (anche in base alla pur ondivaga giurisprudenza costituzionale) non può escludere interventi regionali e che, dunque, più correttamente dovrebbe essere collocata tra le competenze concorrenti.

Sulla clausola generale di supremazia si riallaccia alla questione della funzione e natura del Senato, affermando che essa sarà accettabile ed equa se e in quanto si istituisca davvero un Senato delle autonomie e se ed in quanto esso svolga un ruolo pregnante su questi temi, e ciò anche in riferimento alle clausole di leale collaborazione e alle clausole di sussidiarietà.

Sul tema della semplificazione, non segue il filone che attribuisce al sistema delle autonomie il primato della urgenza di semplificazione e, dopo aver riportato l'esempio della "iper" produzione normativa dello Stato in materia fiscale (quasi 300 provvedimenti legislativi negli ultimi dieci anni, a quanto risulta), propone l'adozione di un metodo a "cascata", iniziando proprio dalla semplificazione dello Stato.

Ritiene che non sia realistico – per ragioni storiche e politiche - eliminare le autonomie speciali; ma sostiene che debbano essere riportate in un quadro complessivo dell'ordinamento della Repubblica,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

con riferimento ai rapporti con il Titolo V (che egli vede oscillanti ed incerti), particolarmente per quanto attiene alla finanza e alla perequazione, per un verso, e alla organizzazione, per l'altro: considerando non accettabili rilevanti e ingiustificabili sperequazioni tra amministratori di enti di dimensione analoga di popolazione.

Per quanto riguarda il rapporto con gli enti locali, osserva che la configurazione dell'attuale ordinamento presenta anomalie. Certo, si presenta opportuno mantenere un mantenimento di legislazione esclusiva in materie quali quella elettorale e quella sugli organi di governo (117, secondo comma, lett. p, della Costituzione), ma su tante altre materie vi è eccessiva confusione: le funzioni fondamentali, nei termini in cui sono state considerate, non servono e rischiano di configurarsi come generiche proclamazioni di ambiti di intervento, che ben poco aiutano la soluzione delle questioni concrete.

Tra le alternative sugli assetti finanziari, quali la spesa storica, la capacità fiscale e i fabbisogni standard, ritiene che il terzo sia il più complesso, il più ambizioso ma anche quello più equo e che vada perseguito come obiettivo certamente non di breve termine.

Venendo alla questione delle Province, ritiene che la soluzione più semplice sia depennarne il riferimento dall'art. 114 e seguenti, abrogando il comma 1 dell'art. 133, aggiungendo nel testo dell'art. 118 che, al di fuori delle Città metropolitane, le funzioni che richiedono l'esercizio unitario sono attribuite a enti associativi intercomunali di area vasta, ove le Regioni le istituiscano (il che non dovrebbe avvenire nelle regioni di minori dimensioni).

Infine, per quanto riguarda le dimensioni dei Comuni, ritiene opportuno che – pur senza stabilire una soglia minima in Costituzione - una legge organica dello Stato determini una soglia demografica minima (ad es., una soglia di 1.000 abitanti comprende, in Italia 2.000 piccoli Comuni); prevedendo che i Comuni esistenti, che presentano un numero di cittadini inferiore a tale soglia possano mantenere una propria rappresentanza istituzionale in un Municipio, quale articolazione del Comune di nuova formazione.

PROF. SSA VIOLINI

Il problema che si va discutendo in questa seduta non è solo di natura costituzionale ma riguarda tutta la struttura dello Stato nelle sue articolazioni territoriali e funzionali. Infatti, non basta ragionare sul potere legislativo delle Regioni (e di conseguenza, per differenza, dello Stato): occorre tenere presente altresì come l'esercizio dello stesso si riverberi sull'esercizio del potere amministrativo e sulla gestione della finanza pubblica, funzioni che rivestono in questo momento una importanza cruciale.

Se amministrazione e finanze stanno a valle della funzione legislativa, a monte della stessa sta il problema della natura delle Regioni e, ancora per differenza, della natura dello Stato; in particolare, non è mai stato messo a fuoco il tema della differenziazione tra Regioni dentro una struttura statale tendenzialmente unitaria. Non è chiaro – in quanto non ancora veramente sperimentato – che cosa significhi in positivo tener conto di realtà regionali profondamente differenziate e adeguare quindi l'esercizio dei poteri statali e regionali a tale diversità strutturale (socio-economica, territoriale ecc...); come esempio, si veda il non uso che è stato fatto fin qui della strumentazione prevista dall'art. 116, III comma in materia di differenziazione tra potestà regionali da attuarsi su richiesta delle Regioni stesse.

Fatta questa premessa (che prelude ad esempio ad una valorizzazione sia dell'art. 116 citato sia ad una strutturazione della potestà legislativa statale che lascia spazio a differenziazioni nella legislazione e nell'amministrazione regionale sulla scorta delle cd. "competenze in deroga" previste dalla nuova regolamentazione costituzionale del federalismo tedesco) il tema primigenio è quello



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

della ristrutturazione delle competenze esclusive dello Stato, sia “proprie” sia “trasversali”; tali competenze (cui far accedere anche materie logicamente “statali” che sono state erroneamente attribuite dal nuovo art. 117 alla potestà legislativa concorrente) dovrebbero costituire il tessuto connettivo del nostro ordinamento sul quale poi innestare l’esercizio differenziato dei poteri legislativi regionali; si pensi ad esempio alla materia “coordinamento della finanza pubblica”, ora “concorrente”, che andrebbe invece riportata alla competenza piena statale, come ormai la Corte Costituzionale ha sostanzialmente decretato nel risolvere le controversie tra Stato e Regioni. Tale ripensamento organico e razionale, se ben condotto, dovrebbe rendere superflua l’introduzione in costituzione di una clausola generale a favore dello Stato, una sorta di scorciatoia per non entrare nel merito delle singole questioni e delle singole materie.

Quanto alle materie concorrenti, è assai probabile che occorra eliminarle dal testo costituzionale, sempre sulla scorta di quanto è stato fatto in Germania, trattandosi di una competenza illusoriamente “regionale” mentre in verità essa ha sempre aperto la strada a interventi statali molto pervasivi; a ciò si aggiunga che la giurisprudenza costituzionale ha fortemente contribuito a neutralizzare la parte “regionale” della competenza concorrente parcellizzando la “materia” in molteplici “funzioni”, molte delle quali riportate a materie di competenza esclusiva statale (si pensi ad esempio alla materia “tutela del lavoro” e alle relative funzioni, ricondotte alla materia “ordinamento civile” di competenza esclusiva statale).

Va detto, per inciso, che non si dovrebbe insistere troppo sulla tendenza della Corte Costituzionale a “ricentralizzare” le funzioni regionali visto che spesso, a monte di tale tentativo, vi è e vi è stato un uso non interamente coerente delle stesse da parte delle Regioni.

Riportare l’attenzione sulle competenze esclusive dello Stato e, in particolare, sulle materie di competenza trasversale comporta un a fondo sul tema della leale cooperazione e degli strumenti per renderla attuale (accordi, pareri, intese ecc...); in materia si rileva la tendenza a pensare alla cooperazione come ad una funzione dominata dalla burocrazia statale e, quindi, di tipo “verticale” mentre si potrebbero immaginare funzioni che le Regioni esercitano in modo coordinato; tale modalità di cooperare è prevista in Costituzione sotto la voce “accordi tra Regioni” ma non è stata mai praticata, analogamente a quanto è accaduto con l’art. 116, III comma, a motivo della lontananza “culturale” di queste forme dalle pratiche legislative ed amministrative che sono state fin qui adottate. Nell’ottica del rafforzamento della cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni potrebbe essere interessante offrire copertura costituzionale al sistema delle Conferenze.

Quanto, infine, all’esercizio del potere sostitutivo, occorre recepire in costituzione tutte le forme di razionalizzazione individuate dalla Corte Costituzionale per tramite della sua giurisprudenza, che appare in merito assai equilibrata e razionale, tenendo però separati i poteri sostitutivi di tipo “costituzionale” dal normale esercizio degli stessi nell’ambito dell’amministrazione.

PROF. BARBERA

Ritiene che la riforma tedesca del 2006, talvolta richiamata in modo poco approfondito, possa insegnarci molte cose.

Ritiene che per capire cosa preveda tale riforma sia utile ricordare che il sistema tedesco è realmente un sistema federale e, come tutti i sistemi federali, da un dato momento in poi è andato verso la unificazione, processo questo che dura da decenni (il legislatore costituzionale italiano, con la riforma del Titolo V, ha pensato di fare, invece, un procedimento esattamente opposto).

La riforma tedesca del 2006 ha:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

- 1) fortemente inciso sulle competenze del *Bundesrat*, prevedendo di avere come obiettivo quello di facilitare le decisioni di livello nazionale di competenza del *Bundestag*,
- 2) ha eliminato il modello delle leggi quadro e leggi cornice, pur mantenendo la legislazione concorrente che però è una competenza che viene attribuita ai *Länder* ma ferma restando la possibilità, attraverso quella che possiamo chiamare una clausola di supremazia, di riportare la questione al livello del *Bund*.

Ritiene che quanto detto possa insegnarci che è sbagliato guardare la questione delle riforme in una sola ottica (sistema centralizzato o decentrato): occorre, invece, valorizzare entrambe le dimensioni di uno Stato decentrato. In altre parole, da un lato, è necessario valorizzare la dimensione centrale, perché sono spesso richieste decisioni rapide e incisive per effetto dell'appartenenza dell'Italia all'UE e, più in generale, della partecipazione al processo di globalizzazione; dall'altro, sono necessari governi regionali efficienti, perché la competizione in una economia globale non è più soltanto una competizione tra imprese ma, spesso, una competizione tra territori.

Sottolinea che non ha senso la contrapposizione tra centralisti e regionalisti, che purtroppo ha accompagnato la storia repubblicana.

Suggerisce di procedere superando quello che si può definire il "competenzismo", cioè la ossessiva ricerca delle competenze, anche seguendo la tendenza alla "smaterializzazione", perché in alcuni ambiti non si può parlare di materie, in quanto siamo al cospetto – per dirla con la Corte – di "materie non materie".

Ritiene che occorra seguire una ripartizione di compiti avendo riguardo agli obiettivi e alle funzioni, più che alle competenze. Precisa che per fare ciò occorre che si creino delle forme di collaborazione, quali ad esempio il Senato delle Regioni (in cui siano presenti membri degli organi regionali).

Schematizzando, il Prof. Barbera ritiene necessario:

- 1) eliminare le competenze concorrenti, riportando alcune materie alla competenza statale (produzione e distribuzione energia, ordinamento della comunicazione ecc.) e attribuendone altre alla competenza regionale con facoltà dello Stato di intervenire con proprie leggi che, in questo caso, prevarranno (come in tutti gli Stati veramente federali);
- 2) eliminare la dissociazione tra potere legislativo e potere regolamentare che ha determinato vari problemi, non ultimo quello dei provvedimenti di natura atipica (decreti aventi natura non regolamentare), che hanno consentito di evitare il problema della competenza regionale in materia regolamentare, saltando anche il parere del Consiglio di Stato.

In relazione all'aspetto amministrativo, ritiene che ormai non sia attuabile la norma che attribuisce ai Comuni ogni attribuzione amministrativa.

Affronta, poi, l'analisi dell'art. 114. In proposito, afferma che nonostante la tentazione sia quella di riscrivere tutto, in concreto il tema da trattare sia quello delle Province. Si dissocia da quanto argomentato da Caravita sul punto: le funzioni effettivamente svolte dalle Province sono minime (edilizia scolastica, per esempio, delle scuole medie superiori; lo smaltimento dei rifiuti, materia importantissima come ha dimostrato il caso della Campania; inquinamento atmosferico, caccia e pesca: precisa che si tratta di funzioni effettivamente non esercitate dalle Province).

Non esclude, tuttavia, che siano necessarie organizzazioni territoriali. Si chiede, però, se non spetti alle Regioni occuparsi dell'ordinamento delle autonomie locali. Ricorda che nelle Regioni a statuto speciale questo già avviene e, forse, potrebbe essere utile seguire questo schema anche per le Regioni ordinarie.

Sottolinea due ostacoli:

- 1) il municipalismo,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

2) l'antiregionalismo.

PROF. ONIDA

In apertura si sofferma su una nota metodologica, ricordando che in questa materia è meglio, anziché rifarsi a modelli, partire dalla realtà così com'è (e che è molto spesso diversa dal modello normativo). Così la riforma del 2001 è in parte fallita per lo scostamento fra gli intenti e il testo scritto, da un lato, il funzionamento effettivo, dall'altro.

Afferma che la grande novità sembrava il rovesciamento della clausola residuale (tutto alle Regioni tranne quello che è elencato come statale), ma la realtà si è manifestata in modo molto diverso: quasi non esistono le competenze residuali "piene" delle Regioni, poiché anche quando alcune materie sono state indicate dalla Corte Costituzionale come appartenenti alla competenza residuale, quasi sempre lo si è fatto in occasione della constatazione che vi erano interventi statali giustificati ad altri titoli; in definitiva quindi la competenza "esclusiva" delle Regioni non esiste, mentre possiamo dire che è esistita ed esiste una sorta di competenza residuale dello Stato, che passa attraverso diverse clausole di competenza "trasversale", e che ha consentito – anche dopo la riforma del 2001 – che lo Stato continuasse a fare ciò che faceva già prima. In proposito, ricorda l'esempio della materia trasversale "tutela della concorrenza", a mezzo della quale la legislazione statale ha fatto e fa tutto quanto rientra nei propri obiettivi, superando così la lacuna della riforma del 2001 che sembrerebbe non attribuire allo Stato quasi nessuna competenza in tema di governo dell'economia. In nome della tutela della concorrenza si arriva a tutto, anche all'eliminazione della competenza regionale (v. ad esempio in tema di commercio).

Osserva, poi, come attraverso l'uso della competenza in tema di "ordinamento civile" lo Stato sia arrivato ad appropriarsi anche di materie che non sono in realtà di natura privatistica (onde non dovrebbero valere le esigenze di eguaglianza che da sempre hanno portato ad affermare per le Regioni il limite del diritto privato), come, ad esempio, il pubblico impiego regionale.

Un ulteriore esempio è costituito dal coordinamento della finanza pubblica, nei cui nome si sono attuati interventi statali estremamente invasivi.

A fronte di un testo apparentemente "regionalista" si è dato luogo, così, ad una prassi centralizzatrice.

Ritiene necessario iniziare la discussione sulla riforma a partire da questo dato di fatto.

Afferma che le cause di tutto questo sono note e sono in parte sono attribuibili anche alla condotta delle Regioni.

Ritiene che occorra un riequilibrio, anche al fine di arginare il contenzioso e limitare quel ruolo di "prima linea" che la Corte Costituzionale ha dovuto svolgere nella applicazione della riforma del 2001.

In relazione al tema della finanza, fa notare come il testo dell'art. 119 contenga un disegno non solo accettabile, ma buono. Esso, tuttavia, non ha ricevuto adeguata attuazione e oggi il regionalismo italiano soffre anche della mancanza di responsabilità finanziaria vera, dato lo scarso margine di autonomia tributaria riconosciuto alle Regioni e la mancanza di un disegno organico in materia.

I nodi veri sono comunque, soprattutto, quelli dell'amministrazione e della finanza.

In relazione al tema degli enti locali conferma la propria idea che non ci possa e non ci debba essere una contrapposizione tra Regioni ed enti locali minori, e ribadisce la negatività del sistema del doppio canale, evidenziando come siano positive, invece, le esperienze di Regioni a statuto speciale, alle quali è stata da sempre attribuita una competenza costituzionalmente garantita in materia di ordinamento degli enti locali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

In relazione al tema delle Province, non concorda con l'affermazione secondo cui le funzioni ad esse attribuite sono minime e, soprattutto, evidenzia come non si possa fare un discorso generalizzato, essendo evidente la differenza tra Regione e Regione: ad esempio in Lombardia abolire le Province (a parte l'area metropolitana milanese) significherebbe escludere un livello di governo fondamentale, ponendo in crisi l'intero sistema.

Occorre comunque un governo amministrativo dell'area vasta, non se ne può prescindere.

E' favorevole, dunque, a un riordino e non all'abolizione delle Province, se non nelle Regioni piccole in cui l'area vasta coincide con il territorio regionale.

Parimenti ritiene necessario dar vita finalmente alle Città metropolitane come enti di governo dell'area metropolitana, elettivi, che eliminino l'attuale squilibrio fra territori e popolazioni del capoluogo e dell'hinterland. In materia si dovrebbero riconoscere ampi poteri di scelta alla Regione in cui insiste ciascuna delle aree metropolitane.

PROF. TABELLINI

In apertura evidenzia le maggiori criticità del sistema vigente, in parte già emerse nel corso della discussione. In primo luogo, si tratta di un eccesso di complicazione dovuto a una pluralità di "veto players" locali, rispetto alla quale auspica di aumentare la capacità decisionale del Governo centrale. In secondo luogo, ribadisce il problema della irresponsabilità finanziaria delle Regioni che non hanno sufficiente responsabilità di finanziare la spesa da loro erogata, determinando di fatto l'intervento dello Stato con trasferimenti e partecipazioni. In proposito, ritiene che si siano visti troppo poco i possibili vantaggi del federalismo e di una struttura decentrata, non riuscendo ad attuarlo né sotto il profilo dell'innovazione e sperimentazione, né sotto il profilo della competitività tra Regioni (limitata dal distorto sistema di finanziamento statale). In terzo luogo, ritiene che ci sia un problema di appropriata definizione dei livelli di governo e dei territori.

Ritiene che la situazione di crisi fiscale dello Stato non sia un fenomeno transitorio e avverte come tale circostanza abbia delle implicazioni importanti anche sulle scelte relative ai rapporti tra Stato e Regioni.

Formula alcune osservazioni:

- 1) Definizione degli enti locali: appartiene al "partito" di coloro che vogliono abolire le Province, le cui funzioni ben possono essere accorpate a quelle svolte dalle Regioni. In questa prospettiva suggerisce di dare alle Regioni medesime la responsabilità sull'ordinamento degli enti locali minori.
- 2) Suggerisce un accorpamento delle Regioni, in quanto vi è un problema di dimensione di alcune Regioni, troppo piccole.
- 3) Evidenzia che le Regioni a statuto speciale, pur avendo una loro origine storica, godono di privilegi economici non sempre giustificati: andrebbe verificato se sia possibile stabilire un principio per il quale le risorse loro attribuite debbano essere commisurate alla capacità di spesa di tali Regioni, e che tali regioni debbano partecipare alla perequazione come tutte le altre.
- 4) In relazione all'art. 117, ritiene che un elenco di materie difficilmente possa funzionare e sia importante chiarire, invece, maggiormente i compiti e le funzioni, piuttosto che le materie. Si chiede se per raggiungere tale obiettivo la soluzione non possa essere quella di avere un elenco di materie esclusive dello Stato (elenco cui aggiungerebbe la materia delle grandi reti di trasporto, di energia, di comunicazione), creando una categoria residuale e non elencata di materie concorrenti dove lo Stato determina i principi generali e usufruisce di una clausola di supremazia; suggerisce, dunque, di abolire il comma 4, relativo alle competenze esclusive e residuali delle Regioni. Ritiene opportuno introdurre una formulazione forte del principio di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

- sussidiarietà che attribuisca agli enti di governo locali le funzioni che possono essere da loro svolte meglio perché più vicini al territorio, al fine di evitare tendenze centraliste.
- 5) Con riferimento alla regolamentazione, ritiene importante stabilire che lo Stato possa intervenire in materie di interesse nazionale.
 - 6) In considerazione della crisi fiscale dello Stato, ritiene che ci siano due ambiti nei quali rafforzare il principio per cui anche Regioni ed enti locali debbano sottoporsi a questo sforzo di risparmio di spesa: suggerisce di rinforzare il principio per cui quando lo Stato è costretto ad intervenire per risanare la finanza locale divenga automatico il commissariamento. Ritiene, inoltre, che per uscire dalla crisi occorra ridurre il debito pubblico e rinforzare le privatizzazioni: le Regioni potrebbero essere chiamate a contribuire con il loro patrimonio al processo di privatizzazioni per la riduzione del debito pubblico, e ciò va previsto in Costituzione.
 - 7) Nonostante ci siano profonde insoddisfazioni nel modo in cui sia stata attuata la competenza della legge ordinaria in materia fiscale, ritiene che sia opportuno in questa materia intervenire con legge ordinaria, senza cambiare i principi già stabiliti nella Costituzione per quanto riguarda i rapporti finanziari tra Stato e Regioni (salvo quanto indicato al punto 6 precedente). In particolare, ritiene opportuno mantenere inalterato il riferimento al criterio della capacità fiscale per quanto riguarda la perequazione.

PROF. SSA MOSCARINI

In apertura esprime alcune considerazioni in merito alle ragioni del fallimento della riforma del Titolo V per comprendere come poter proseguire nell'attuazione di quella riforma senza perdita del significato culturale e giuridico del consolidamento delle Regioni nell'ordinamento costituzionale. Crede che una delle ragioni principali del fallimento della riforma del Titolo V risieda nella frettolosa redazione del testo, con particolare riferimento all'intero art. 117 Cost., errato sia nella esigua elencazione delle competenze esclusive dello Stato, sia nell'idea di una conformazione del potere dello Stato rispetto a quello delle Regioni, in ipotesi limitato ai soli principi ma sostanzialmente invasivo anche della normativa di dettaglio.

La riscrittura, peraltro del tutto necessaria, operata dalla Corte costituzionale ha però ricondotto l'ordinamento costituzionale ad una fase antecedente la stessa riforma.

I limiti connessi alla conformazione del potere statale rispetto all'autonomia regionale, i problemi delle leggi cornice, della trasformazione dei limiti di merito in limiti di legittimità, etc. si sono riproposti, in relazione ai concetti diversi contenuti nell'art. 117, comma 3, Cost in termini sostanzialmente non troppo dissimili.

Ritiene condivisibile la conclusione del Prof. Onida, secondo il quale non si è verificato alcun progresso nel processo di autonomia effettiva delle Regioni, con la riscrittura del catalogo delle competenze esclusive, che peraltro, sembra necessario aggiungere, è apparso del tutto necessario.

Ritiene utile sostituire al principio delle competenze ripartite quello delle competenze concorrenti con una redistribuzione delle materie (molte di quelle che sono state comprese nell'ambito della competenza concorrente sono, invece, esclusive dello Stato) e con la ricognizione, quindi, delle competenze statali esclusive; esprime qualche perplessità su come risistemare le materie cd. "trasversali" perché esse incidono sulla competenza di tutti i soggetti che compongono la Repubblica.

S'interroga sul futuro della clausola di supremazia.

Osserva che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 303 del 2003, l'ha di fatto introdotta, individuandola nel principio di sussidiarietà in senso ascensionale, e cioè nel potere dello Stato di avocare a sé le competenze legislative, oltre che amministrative, in ragione del principio di legalità.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Ritiene utile inserire una clausola di supremazia, ma solo a condizione che la competenza regionale sia concorrente, secondo il modello tedesco, e non ripartita, tra principi e dettaglio, sicchè gli interventi dello Stato dovrebbero essere sottoposti ad uno scrutinio di costituzionalità con riguardo al presupposto della necessità di tutelare l'unità giuridica ed economica dello Stato stesso.

In relazione alla questione delle Province, aderisce alla proposta di una loro eliminazione dal testo dell'art. 114 Cost. e della previsione del potere delle Regioni di istituire, ove necessario, enti di area vasta.

In relazione al potere regolamentare, si dichiara d'accordo con quanti avvertono un totale snaturamento del quadro delle fonti, ad opera del ricorso dello Stato ai cd. decreti "di natura non regolamentare", finalizzati ad eludere il controllo del Consiglio di Stato e ritiene che il principio del parallelismo del potere regolamentare rispetto a quello primario possa essere conservato.

Propende, infine per la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni, quale sede naturale di composizione ed esplicazione del principio di leale cooperazione per l'esercizio dell'attività amministrativa.

PROF. PITRUZZELLA

Afferma di essere d'accordo con Onida sul metodo da seguire: dovrebbe tenersi conto della realtà come si è conformata, piuttosto che ragionare per modelli astratti. Ma, proprio con riferimento alla realtà, propone conclusioni in parte diverse da quelle cui è giunto Onida.

Ritiene che sia necessario fare i conti con due imperativi:

- 1) la dimensione dei mercati: il mercato unico è la nostra prospettiva, non i mercatini regionali;
- 2) i vincoli di finanza europea, che conducono a forme più o meno improprie di controllo centrale sulle attività regionali.

E' favorevole alla "*supremacy clause*".

Solleva dubbi su alcune competenze che il Titolo V riformato attribuisce alle Regioni, tra le quali:

- 1) L'energia: l'Italia ha un 30% di costi in più nel campo energetico, a causa del fatto che per 20 anni abbiamo avuto un sistema amministrativo che ha bloccato gli investimenti nell'energia (cita lo studio proposto dalla Fondazione di Violante). Ricorda che i conflitti tra Regione e Stato, in alcune aree sono stati conflitti paralizzanti. Ritiene che questa materia debba essere tolta dalla competenza concorrente e attribuita in via esclusiva allo Stato.
- 2) L'ordinamento delle comunicazioni: in proposito, si chiede di cosa si occupino le Regioni quando parlano di leggi sulle comunicazioni.
- 3) Porti e aeroporti: in proposito, nota come siano stati creati tanti porti e aeroporti nel territorio che non rispettano gli equilibri di bilancio.
- 4) Le casse di risparmio e le casse rurali: nota che un ulteriore aspetto che arreca pregiudizio alla competitività del Paese deriva dal fatto che chi vuole investire in Italia vuole risposte certe.

Ritiene che dovrebbe esserci un ripensamento dei poteri sostitutivi. Sottolinea, inoltre, l'importanza del principio di responsabilità: se non decide il livello inferiore, ci sarà qualcun altro che prenderà le decisioni e tutti sapranno che il livello inferiore di governo è comunque caratterizzato dall'inerzia. Anche con riferimento agli atti discrezionali, ritiene che occorra riportare la responsabilità verso l'alto, poiché se al livello più basso una competenza viene esercitata in modo inefficiente, questa dovrà essere riportata al livello più alto. Evidenzia che, in questo modo, emergerebbe la distinzione fra le Regioni virtuose e le Regioni che non lo sono. Chi è virtuoso e bravo farà le cose per bene nei tempi rapidi, ma chi non lo è sarà sostituito da un livello territoriale di governo superiore.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Sottolinea un ulteriore aspetto: uno dei problemi del Paese è la competitività, penalizzata dagli oneri burocratici e dai costi dell'amministrazione. In proposito, evidenzia che molti di questi costi derivano dalle leggi regionali o dagli interventi regionali.

Infine, afferma di appartenere al "partito" favorevole all'eliminazione del riferimento costituzionale alle Province: se in Lombardia funzionano, dovrà essere la Regione Lombardia a definirne l'assetto.

PROF. MANNONI

Afferma di essere entrato nel "Comitato" da cattolico, per poi rendersi conto che era in corso la riforma protestante (quando ha sentito Caravita inchiodare sulla porta della cattedrale di Wittenberg la tesi antiregionalista o di ridimensionamento del ruolo delle Regioni). Vorrebbe rimanere all'interno dell'ortodossia di un giudizio non troppo negativo sulle Regioni, sapendo che queste sono peccatrici, ma che anche lo Stato centrale non è esente dal peccato originale. Si appresta, così, a recitare il proprio "credo".

Esprime preoccupazione rispetto alla clausola di supremazia. Peraltro, nel momento in cui si regionalizza il processo di formazione della legge con un Senato che è effettivamente espressione delle autonomie, la preoccupazione di una deriva centralista sembra molto ridimensionata.

Osserva, poi, che con il principio di sussidiarietà si fa rientrare dalla finestra ciò che si è fatto uscire dalla porta.

Spezza una lancia a favore della riorganizzazione delle materie statali senza nessuna iconoclastia. In merito, riporta l'esempio dell'ordinamento delle comunicazioni. Osserva che il parere vincolante delle Regioni sul piano delle frequenze non ha impedito l'adozione di un piano di frequenze nazionale in tempi rapidissimi. Riconosce il rischio che alla Regione si attribuisca una materia che poi diventa una materia trasversale. E' favorevole, però, alla separazione fra materie nazionali e materie residuali, fermo restando che il livello legislativo nazionale comprende un Parlamento regionalizzato.

Si sofferma, poi, sulla regionalizzazione del sistema delle autonomie locali e sull'eliminazione delle Province. Ricorda che le Province nascono con Napoleone, con funzioni legate all'apparato dello Stato e ritiene che sarebbe auspicabile riproporre questo assetto, che sarebbe privo di costi. Ricorda, però, che gli stessi francesi, che le hanno istituite nel 1789, si stanno interrogando sull'opportunità di eliminare i dipartimenti, gli *Arrondissement*.

Sostiene, infine, che non è opportuno ridurre il numero dei Comuni, perché questi non appartengono al diritto positivo dello Stato, ma al diritto naturale.

PROF. CHITI

Con riferimento agli enti locali afferma che la sua posizione può essere riassunta dalla conclusione di reintrodurre l'art. 128 Cost. nella formulazione precedente l'abrogazione.

È favorevole alla previsione di enti locali legati alla dimensione statale; non è favorevole, invece, a enti locali di tipo regionalistico, perché le Regioni speciali, che hanno molte competenze al riguardo, non hanno dato buona prova di sé (v. in particolare la Sicilia e la Sardegna).

Osserva che la riforma del 2001 è una riforma a metà, che, da un lato, ha abrogato l'art. 128, lasciando, dall'altro, alcune importanti competenze allo Stato. Osserva, inoltre, che il legislatore costituzionale del 2001 non ha operato nessuna scelta: né verso la conferma della tradizione, né verso un'effettiva regionalizzazione. Ricorda l'esempio delle partecipate da enti pubblici fuori controllo e osserva che, in questo modo, si è lasciato spazio anzitutto a una spesa indiscriminata, fuori controllo. Ritiene che sia il momento che lo Stato, anche in considerazione dei suoi obblighi sovranazionali, si riappropri della competenza generale sull'organizzazione degli enti locali. Ritiene



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

opportuno lasciare intatta la Costituzione su questo punto, compreso il riferimento alle Province nell'art. 114 Cost.

In merito alle proposte specifiche di riforma del Titolo V, ricorda il riferimento all'ordinamento europeo operato dall'art. 117 Cost. e osserva che è un riferimento inopportuno. Ritiene che un riferimento all'UE (la cui assenza nella nostra Costituzione fa dell'Italia un caso unico tra i Paesi membri) andrebbe inserito in un articolo *ad hoc* (inserendo, ad esempio, un art. 11 bis Cost.).

Condivide le critiche all'art. 118 Cost. La cosiddetta sussidiarietà orizzontale dovrebbe essere collocata altrove, in un articolo o più articoli sulla nuova pubblica amministrazione.

In relazione all'attività amministrativa, ritiene giusto ribadire il principio della possibile riserva statale sulle semplificazioni amministrative.

Infine, per quanto riguarda la spesa, ritiene inutile razionalizzare in tutti i modi possibili la finanza dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

PROF. D'ONOFRIO

Aprire l'intervento specificando alcune considerazioni.

Ricorda che il Titolo V della Costituzione originaria non è mai stato attuato. Tale ordinamento aveva un'idea di Stato diversa dall'ordinamento di Stato previsto dal Titolo V attuale. Ricorda che l'ordinamento originario ha avuto fasi diverse. La prima è stata la non attuazione dell'ordinamento regionale per oltre 25 anni, solo 4 delle Regioni a statuto ordinario hanno avuto una qualche, anche se marginale, attuazione. E non è un caso, da questo punto di vista, che si tratti di Regioni prevalentemente costituzionali fin dall'inizio, a esclusione del Friuli Venezia Giulia che, per ragioni internazionali, è venuto qualche anno dopo.

In considerazione di tale premessa, afferma di essere favorevole al mantenimento delle Regioni a statuto speciale nell'ambito, però, di un coordinamento della finanza pubblica.

Ricorda, poi, che la seconda fase del Titolo V originario è quella che è stata vissuta nella metà degli anni '70 quando si prendeva atto dell'insufficienza della ripartizione delle materie, dell'art. 117 originario, e si lavorava perché si trovassero settori omogenei di riferimento. Cita la relazione fatta dal prof. Giannini all'epoca. Cita il D.P.R. del 24 luglio 1977, n. 616, che era considerato il punto di arrivo di un ordinamento regionale complessivamente sgradito. Ricorda che tale fase termina con la commissione bicamerale De Mita-Iotti, che afferma culturalmente un principio molto difficile, in base al quale si sarebbe dovuto procedere ad una elencazione delle materie di competenza statale esclusiva. Osserva che l'attuale art. 117 Cost. nasce anche sull'onda di quell'idea. Però l'art. 117 Cost. originario fa parte di una idea di Stato autonomista e regionalista. Esso non è parte dell'idea di uno Stato federale.

Ricorda, inoltre, che nel Titolo V vigente, non v'è più traccia dei controlli dello Stato sugli enti locali. Si dice favorevole a un ordinamento costituzionale che non preveda più controlli amministrativi dello Stato.

Nella prospettiva di Regioni-amministratore ritiene necessario un potenziamento della Corte dei Conti in sede regionale.

Ricorda anche che nel Titolo V originario si affermava che la Repubblica si "ripart[iva]" in Regioni, Province e Comuni. Nell'art. 114 Cost. attuale si dice che la Repubblica è "costituita" da Regioni, Province e Comuni. È favorevole al mantenimento della formula "costituite" e contrario alla copertura costituzionale delle Province. Occorre, però, capire dove allocare le funzioni amministrative svolte attualmente dalla Province: se saranno allocate a livello regionale, allora si assisterà a una progressiva trasformazione delle Regioni in enti prevalentemente amministrativi; viceversa, si corre il rischio, con la soppressione delle Province, di dar vita a molte centinaia di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

formule aggregative dei comuni. Si riferisce all'esperienza siciliana "originaria". Lo Statuto della Regione Sicilia non prevede le Province, prevede i liberi consorzi di Comuni. Sottolinea che ciò pone un problema molto delicato dal punto di vista del rapporto tra Statuto siciliano e Costituzione della Repubblica in ordine all'idea di Stato. In Sicilia prevale un ordinamento sostanzialmente comunale e intercomunale.

Osserva che la riforma del Titolo V è organicamente collegata alla riforma generale del sistema (cita il caso della forma di governo). Si dice favorevole a una formula concordataria, cioè una formula cedevole dell'ordinamento costituzionale in materia di ordinamento dello Stato, salvo pochi principi essenziali che affermino se è compatibile l'ordinamento federale con il modello regionalistico o no. Ritene che non sia una questione di mera tecnica costituzionale, ma di ordine politico: se si sta andando verso una forma di governo che accentua il momento dell'esecutivo nazionale, basato su un elettorato nazionale che elegge anche il capo dello Stato, ovviamente l'ordinamento regionale tende ad essere esclusivamente amministrativo. Ritene utile cercare di intuire in che misura il decentramento amministrativo prevalga su quello legislativo e in che misura tutto questo sia compatibile con il problema del risanamento finanziario del Paese. La questione dev'essere considerata anche alla luce del nuovo art. 81 Cost., che ha radicalmente modificato il modo di organizzare il bilancio pubblico.

Sottolinea la necessità di verificare la compatibilità del modello federale con quello regionale, alla luce dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Su questa base, occorre verificare la possibilità di mantenere forme di controllo preesistenti alla riforma del Titolo V della Costituzione. Preferisce che non ci siano controlli tranne quello della Corte dei Conti.

Ritene che la nuova formulazione del Titolo V debba tenere conto seriamente dell'integrazione europea e della nuova formulazione dell'art. 81 Cost.

PROF. CHELI

Ritene che, nell'affrontare il tema della riforma del Titolo V, occorra evitare due rischi che si collegano a orientamenti presenti nell'opinione pubblica e anche nel mondo degli Esperti. Il primo rischio è quello di sottintendere il fallimento del regionalismo in Italia. Fa riferimento a un saggio di Marco Cammelli su "Le Regioni" [M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse, "Le Regioni", 4/2012, pp. 673-710]. L'altro rischio è quello di pensare che il modello regionale italiano sia troppo debole e che per questo sia necessario accentuare il percorso iniziato negli anni '90 in direzione di una forma di federalismo, che poi non ha preso una fisionomia precisa. Crede che questo tema vada affrontato con senso della storia e con gradualismo. In merito al senso della storia, ricorda che la nostra Repubblica è nata come uno Stato regionale: Ruini nel presentare il progetto diceva che era la riforma più importante della storia italiana. Poi il regionalismo ha avuto tante letture, quella della costituente, quella degli anni '70, quella del federalismo a Costituzione invariata che ha portato alla riforma del Titolo V. Osserva che è un sistema collaudato, rispetto al quale non si può tornare indietro. Si interroga, perciò, su come proseguire questa strada.

Rispetto modello del Titolo V riformato nel 2001 avverte tre esigenze che dovrebbero essere un po' alla base di ogni riforma: un'esigenza di semplificazione, un'esigenza di completamento del modello e un'esigenza di correzione di alcuni errori di fondo.

In merito alla semplificazione, contesta i cinque livelli indicati nell'art. 114 Cost. Osserva che il livello intermedio debba essere lasciato all'autonomia delle Regioni, che potranno imboccare la strada dell'accorpamento dei comuni, degli enti locali, il modello consortile o potranno scegliere la strada del decentramento delle funzioni regionali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Osserva che semplificare significa anche affrontare seriamente il tema del regionalismo “speciale”, da considerarsi un modello in via di superamento. Suggestisce di utilizzare la formula del secondo comma dell'art. 116 introducendo un elemento di flessibilità in tutto l'impianto regionale e non distinguendo radicalmente i poteri delle Regioni speciali da quelle ordinarie.

In merito all'accorpamento dei Comuni minori, ritiene che non sia opportuno stabilire un limite di popolazione in Costituzione, quanto piuttosto rimandare la questione al legislatore ordinario perché vengano stabiliti dei tetti minimi per l'organizzazione comunale.

In merito all'esigenza di completamento, ritiene che il cattivo funzionamento del Titolo V sia dovuto al fatto che quel modello non è stato completato su due elementi chiave: quello dei raccordi al centro (fa riferimento al Senato delle autonomie o federale) e quello della distribuzione delle risorse tra centro e periferia. Suggestisce miglioramenti della formula dell'art. 119 Cost., che comunque giudica già in parte buona (fa riferimento alla legge n. 42/2009, che ha dei principi pienamente condivisibili, anche se il percorso poi, a causa della crisi finanziaria, si è arrestato). La riforma costituzionale potrebbe rappresentare un'accelerazione per il completamento di questo percorso.

Suggestisce, inoltre, alcune correzioni.

La correzione fondamentale attiene alle competenze della legislazione concorrente su cui è nato il contenzioso costituzionale. Ritiene che qui si tratti di tener presenti gli orientamenti abbastanza chiari che la Corte Costituzionale ha fornito. Osserva, però, che, forse, la via da percorrere è quella più radicale, cioè superare la legislazione concorrente così come è oggi (per materie) e stabilire una legislazione esclusiva dello Stato, ovvero una residualità della Regioni bilanciata dalla previsione di un intervento dello Stato quando entrino in gioco esigenze di unità giuridica, economica, di sicurezza ecc. Ritiene che se si opta per una gradualità minore, allora si tratterà di aggiustare gli errori tecnici derivanti dall'assegnazione di certe materie alle competenze concorrenti. Fa riferimento all'ordinamento delle comunicazioni, alle grandi reti dei trasporti, dell'energia. Ritiene che tali materie debbano spostarsi sulla scala delle competenze esclusive statali.

Ultimo punto affrontato è il potere regolamentare. Ritiene sbagliata la costruzione di tale potere contenuta nell'art. 117 Cost. Ricorda che nella Costituzione fino al 2001 non c'era il potere regolamentare, ma solo il potere di emanazione del capo dello Stato. Ricorda la teoria generale consolidatissima per cui le norme secondarie seguono le norme primarie. Ritiene che i regolamenti debbano seguire questi principi, che occorre mettere in Costituzione.

PROF.SSA CATELANI

Intende tornare al punto di carattere generale sulle critiche che sono state fatte al Titolo V riformato. Ritiene che la soluzione non possa essere quella di cambiare completamente e riformare in modo netto l'attuale Titolo V per ritornare alla soluzione preesistente con una centralizzazione dei poteri. Il criterio dovrà essere quello di una correzione parziale. Fa riferimento alla riforma del federalismo in Germania del 2006, precisando che il nostro non è ovviamente uno Stato federale, è uno Stato regionale, per cui non si può imporre il modello tedesco che ha una sua logica ed una sua base nella storia di uno Stato federale. Ciò non esclude che l'esperienza maturata in Germania non possa essere utilizzata proficuamente anche nella fase di queste riforme, cosicché gli errori sviluppatisi in quel contesto e poi gli strumenti per superarli possano essere utilmente impiegati anche da noi. Osserva che le riforme costituzionali del 2006 in Germania sono state determinate anche dalla necessità di bloccare la tendenza dei *Länder* a contrastare l'attività legislativa statale, prevedendo così un'accentuazione della centralizzazione dei poteri. Anche in Italia si dovrebbero introdurre



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

meccanismi che consentano in ogni caso alla Camera di oltrepassare eventuali limiti di competenza con l'introduzione sicuramente di una clausola di supremazia. Potrebbe cioè essere introdotto un ulteriore comma all'art. 117 al fine di riconoscere alla legge statale la possibilità di dettare una disciplina uniforme ed esaustiva con efficacia in tutto il territorio nazionale, qualora sia necessario garantire il rispetto delle norme internazionali, delle norme comunitarie o più genericamente assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sulla falsariga di quanto già previsto dall'art. 120 Cost. Ritiene che con la creazione del Senato regionale inevitabilmente tanti problemi connessi alla riforma del Titolo V potrebbero essere risolti. D'altra parte, alcuni elementi che provengono dalla giurisprudenza della Corte costituzionale possono essere costituzionalizzati, in modo da semplificare da questo punto di vista il funzionamento dell'attuale stesura del Titolo V.

Ritiene di concordare con l'opinione, già espressa in altri interventi, secondo la quale non occorre solo sottolineare la funzione legislativa delle Regioni, quanto quella amministrativa. Questo non per ridurre l'importanza che l'autonomia legislativa deve avere a livello regionale, ma la tendenza che constata da un po' di anni è una ridotta differenziazione legislativa fra le Regioni, confermata dalle c.d. leggi fotocopia che vengono adottate. Ritiene, quindi, che il nocciolo duro sia l'autonomia amministrativa, che deve essere l'oggetto principale dell'indagine della Commissione di Esperti, anche perché in realtà la gran parte dell'attività legislativa è indirizzata dall'Unione europea che quindi lascia poco spazio (certamente allo Stato, ma ancor meno alle Regioni).

Per quanto riguarda la separazione delle materie osserva che gli interventi precedenti sono stati esaustivi. Ritiene che l'art. 117 debba essere cambiato ed in particolare occorre trasportare alcune materie alla competenza esclusiva dello Stato (coordinamento finanza pubblica e del sistema tributario e norme generali sulla semplificazione e sul procedimento amministrativo, porti marittimi e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e navigazione). Rispetto agli interventi precedenti, aggiungerebbe la circolazione stradale. Materia questa che apparentemente non dovrebbe costituire problema ai fini della classificazione, in quanto già attribuita alla competenza statale dalla sent. n. 428/04, ma su cui la Corte è poi dovuta ritornare più volte per riaffermarla (sent. nn. 223/10 e 183/12 e da ultimo anche con la sent. n. 77/13 dove la Corte ha dovuto precisare che la materia circolazione stradale è di competenza statale, non di per sé, ma facendolo risalire a vari profili: sicurezza, ordinamento civile, ambiente). Indica questo che l'attribuzione di competenza allo Stato non è così pacifica come può apparire. Quindi ritiene utile inserirla esplicitamente come, fra l'altro, previsto nell'art. 74 comma 1, 22 della GG tedesca.

In relazione alla competenza concorrente, osserva che si potrebbe certo arrivare ad una sua eliminazione, ma ciò sembra eccessivo. Occorre invece una elencazione più precisa, non solo facendo risalire a livello statale alcune materie, ma includendone altre nell'elenco delle materie concorrenti. Ad esempio si potrebbe includere nell'elenco: industria, artigianato, agricoltura, miniere, caccia e pesca, infrastrutture e le reti di interesse regionale e locale e i porti turistici, navigazione da diporto)

In definitiva ritiene che sia opportuno lavorare sull'individuazione delle materie, elencazione questa che dev'essere mantenuta secondo il criterio che vale anche per l'Unione europea.

Ritiene che le Province non debbano avere un richiamo di carattere costituzionale. Ritiene che si debbano lasciare libere le Regioni di prevedere al loro interno enti territoriali differenziati, assumendosi le relative spese: le realtà territoriali sono così diverse per cui deve esserci una differenziazione interna. Tali enti territoriali, tuttavia, devono avere un carattere meramente amministrativo. Quindi, l'art. 114 Cost. deve essere sicuramente riformulato, con la conseguente eliminazione sia del riferimento alle province che a quello delle città metropolitane, sulla base dello



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

stesso principio. D'altra parte, anche con riguardo alle città metropolitane, pare inutile il riferimento in Costituzione, vista la possibilità delle singole regioni di organizzarsi liberamente.

In relazione all'autonomia amministrativa, osserva che l'art. 118 Cost. ha funzionato sostanzialmente bene.

Ritiene che il riferimento all'autonomia amministrativa comunale come base di partenza sia uno strumento utile per non concentrare tutta l'attività amministrativa a livello regionale. Osserva che le Regioni tendono a non trasferire la funzione amministrativa ai Comuni per varie ragioni (es. per incapacità dei Comuni a svolgere l'attività amministrativa). Il problema è rappresentato dalla difficoltà da parte della Regione di trasferire di fatto ai Comuni la funzione amministrativa. Ovviamente c'è la tendenza da parte delle Regioni di non vedere di buon occhio la cessione dei propri poteri, quindi di fatto si è realizzata un'inattuazione del progetto riformatore con carente trasferimento di competenze ai Comuni.

Quindi un'innovazione che potrebbe essere introdotta nell'art. 118 Cost. potrebbe essere quella di una previsione di una sanzione economica, ossia una riduzione dei finanziamenti in caso di "grave inadempimento". Un meccanismo simile è avvenuto con la legge che ha previsto i tagli dei finanziamenti (escludendo i finanziamenti che riguardano il settore della sanità e dei trasporti che in ogni caso non può essere toccato) nell'ipotesi in cui le regioni non prevedessero una riduzione dei Consiglieri regionali (fra l'altro incidendo in materia tipicamente esclusiva delle Regioni e, ciò nonostante, quasi tutte le regioni si sono adeguate a tale richiesta, non vincolante, ma in ogni caso con conseguenze che le Regioni non si potevano permettere).

Per quanto riguarda il potere regolamentare regionale, così come è regolato dal nuovo titolo V, non ha funzionato. Osserva che, di fatto, le Regioni non utilizzano tale strumento: le Regioni non intervengono né sulle materie proprie né sulle materie altrui. In alcune ricerche si constata un incremento negli ultimi anni del numero dei regolamenti, ma se si verifica in concreto il contenuto di essi si può constatare la marginalità del loro contenuto. Ritiene che si debba tornare al parallelismo delle funzioni, anche perché il rischio è che vi sia una fuga dal regolamento (nota infatti che le Regioni esercitano la funzione regolamentare attraverso atti amministrativi che non seguono l'iter e la forma dei regolamenti, ma ne hanno le caratteristiche contenutistiche).

È pienamente d'accordo sui controlli amministrativi da parte della Corte dei Conti, non "a pioggia", ma attraverso un meccanismo di denunce, di istanze.

Fa un ultimo riferimento alle Regioni speciali. Ritiene che forse debbano essere mantenute, in quanto una riforma significativa è difficile da fare in questa fase. Ritiene che ci siano, però, alcuni profili che ancora si mantengono sul regionalismo speciale che, forse, possono essere rivisti: ad esempio, la proporzionale etnica prevista nel Trentino Alto Adige, che formalmente è collegata a problematiche di carattere internazionale (accordo De Gasperi/Grüber) e quindi di difficile eliminazione, ciò nonostante le conseguenze che derivano sui fondamentali principi di eguaglianza sono così gravi e limitative, che impongono una riflessione di carattere generale. Anche gli accordi di natura internazionale, come quelli comunitari non possono ledere i principi fondamentali della Costituzione. Consentire in virtù di tali accordi che sia violato l'art. 3 Cost non è ammissibile e ciò avviene ogniqualvolta un ufficio pubblico non viene coperto dal soggetto più meritevole, da colui che è in una posizione anteriore in graduatoria dopo un concorso pubblico, ma da colui che è dell'etnia proporzionalmente superiore nella provincia di Bolzano.

PROF. FALCON

Non ci si deve illudere di trovare formule semplici per governare una realtà complessa.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

A quanti ritengono che la Germania, con la riforma del federalismo del 2006, abbiano trovato la soluzione sopprimendo le potestà concorrenti, fa presente che anche dopo la modifica la Costituzione tedesca prevede sei (o forse sette) tipi di potestà legislativa, distinti in larga parte per materia.

In primo luogo, c'è un discretamente lungo elenco di materie esclusive statali, stabilito dall'art. 73 GG. In secondo luogo, c'è un ancor più lungo elenco di materie concorrenti, stabilito dall'art. 74. Ma le materie concorrenti danno in realtà luogo a tre diversi sottotipi, ricavabili dall'art. 72. Infatti, se in generale la concorrenza è "libera" per il *Bund* (mentre i *Länder* hanno potestà se la federazione non legifera e dove non legifera), ci sono non poche materie, specificamente individuate, in cui l'intervento del *Bund* è soggetto a limitazioni in termini di "necessità" di una disciplina federale per stabilire condizioni di uguaglianza o l'unità giuridica ed economica del paese. Infine, per altre materie - anch'esse specificamente individuate - il *Bund* può legiferare, ma *Länder* hanno la potestà di introdurre discipline derogatorie: ed a questo scopo le normative federali entrano in vigore non prima di 6 mesi, affinché i *Länder* abbiano il tempo di legiferare a loro volta.

In terzo luogo, ci sono le cosiddette potestà esclusive dei *Länder*, che non sono elencate, anche se alcune delle materie che fanno parte del gruppo si deducono dalla soppressione delle vecchie materie "concorrenti" nel senso della legislazione di cornice, che sono state soppresse e che, in quanto non siano finite in altri elenchi, si ritengono esclusive dei *Länder*. Tra queste l'organizzazione dei *Länder*, l'organizzazione comunale, l'ordinamento della polizia, la cultura, la formazione la stampa, la televisione. Quindi, ci sono le esclusive dei *Länder* "ex-nominate" e le "residuali", innominate, ai sensi dell'art. 70, § 1.

L'elenco è arrivato così sei tipi (esclusive del *Bund*, concorrenti nei tre sottotipi, esclusive dei *Länder* residuali ed ex-nominate). Ma ad essi si può aggiungere una potestà legislativa dei *Länder* che si connette da una fondamentale caratteristica del federalismo tedesco: l'amministrazione spetta ad essi dovunque non sia attribuita direttamente al *Bund*. Quindi, ci sono molte materie che sono "legislativamente" del *Bund*, ma "amministrativamente" dei *Länder*. Questa è anzi la regola, salve ovviamente le eccezioni, come la difesa e diverse altre. Nelle numerose materie legislativamente del *Bund* ma amministrativamente dei *Länder*, questi hanno anche la potestà legislativa di organizzazione e di procedura, con un funzionamento un po' particolare, stabilito dall'art. 84, § 1: perché se il *Bund* decide di legiferare in questi due ambiti, i *Länder* hanno capacità derogatoria (con il già visto meccanismo dei sei mesi di *vacatio*). Ci sono anche delle ipotesi in cui il *Bund* può rivendicare per sé l'organizzazione e la procedura, senza possibilità di deroga: ma allora è necessario il consenso del *Bundesrat* (sempre art. 84, § 1).

Dunque, la Costituzione tedesca ci può dare tantissimi spunti, ma non la possiamo "semplificare", né considerare semplice. Al contrario, essa ci dimostra semmai che una equilibrata disciplina dei rapporti tra legislazione nazionale e legislazione locale richiede molte precisazioni, e dunque *più* disciplina, non *meno* disciplina.

Sulla base di questa premessa può ora affrontare il tema della riformulazione dell'art. 117 Cost. Ritiene che una riscrittura dell'articolo possa essere utile, ma non perché sia realmente necessario ridefinire ciò che lo Stato può fare o non può fare. La giurisprudenza costituzionale ha già dimostrato che il riparto delle competenze è nella sostanza massimamente flessibile: la "supremacy clause" che taluni vorrebbero introdurre nella realtà esiste già. Il vero principio vigente oggi nei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale è che il legislatore statale può rivendicare qualunque competenza - anche solo in base al principio di sussidiarietà - in quanto ciò sia realmente necessario.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Il problema che rimane invece da risolvere è quello che la Corte costituzionale non poteva risolvere, pur avendolo individuato: l'istituzione di un meccanismo di collaborazione tra Stato e Regioni nella legislazione statale. Proprio perché non può esistere un limite assoluto alla legislazione statale occorre che alla sua elaborazione partecipino le Regioni. Il problema di fondo, cioè, è e rimane quello del bicameralismo, di una camera che rappresenti le Regioni. Serve, ben prima che riscrivere l'art. 117 Cost., un punto di snodo tra le autonomie, le istituzioni autonome e la legislazione statale. Occorre un meccanismo d'integrazione delle autonomie nel processo legislativo statale. Questo meccanismo la Corte costituzionale ovviamente non poteva crearlo. La legge costituzionale n. 3 del 2001 ne aveva immaginato un embrione all'art. 11, con l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ma il Parlamento non vi ha dato alcun seguito.

Quanto alla eventuale riscrittura dell'art. 117, ritiene che occorra conservare un equilibrato riparto dei poteri legislativi, sapendo che i più importanti sono a livello statale, ma anche che ci sono cose da regolare a livello locale, e cercando di coordinare i due livelli.

In relazione alle materie di legislazione esclusiva dello Stato, sottolinea che andrebbe resa esplicita una clausola corrispondente a quella che esiste già nel diritto tedesco e nel diritto dell'Unione europea, secondo la quale in esse le Regioni sono abilitate a legiferare in quanto la legislazione statale gliene assegna il compito. Ciò accade già nella pratica legislativa (ad esempio in materia di ambiente), ma andrebbe reso esplicito.

Inoltre, sempre in relazione alle materie esclusive statali, la riscrittura non dovrebbe limitarsi a portare tra esse alcune materie di chiara portata nazionale (e peraltro spesso connesse con non meno evidenti interessi regionali), oggi inserite tra le materie concorrenti, ma dovrebbe essere più ampia. Ad esempio, occorrerebbe inserire nell'elenco la promozione dello sviluppo economico nazionale, senza far passare tutte le competenze statali in materia per l'improprio canale della "tutela della concorrenza" (come ha fatto, in mancanza di meglio, la Corte costituzionale).

Ancora, dovrebbe essere specificato che in alcune materie di legislazione esclusiva statale - tra queste quelle "trasversali" (cioè costituenti funzioni statali in ambiti regionali, ad esempio la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni) ed altre in cui interesse nazionale e interessi regionali si intrecciano - la disciplina statale deve essere disposta con legge bicamerale: sul presupposto, ovviamente, che la seconda camera rappresenti le autonomie.

Quanto alle materie regionali, ritiene che non si debba assolutamente rinunciare all'elenco delle materie concorrenti, perché le etichette sono pur sempre un segnale di un ambito assegnato al legislatore regionale, e l'esperienza di oltre dieci anni di giurisprudenza costituzionale mostra che in assenza di tale indicazione le materie rischiano di non venire più riconosciute come tali: l'esempio più vistoso, ma non unico, di questo fenomeno è quello della materia "lavori pubblici", che esisteva nel Titolo V originario, e che dopo la riforma non è stata più riconosciuta dalla Corte costituzionale come materia, se non per le Regioni speciali, nei cui statuti essa è rimasta elencata.

Potrebbe invece essere specificato che nelle materie concorrenti la legislazione statale può non limitarsi alla fissazione dei principi fondamentali, ma assegnare allo Stato, in base al principio di sussidiarietà, altre funzioni sia legislative che amministrative, purché ciò avvenga con legge bicamerale, secondo lo spirito della sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003. Inoltre, potrebbe essere previsto che sulla base di una legge bicamerale possa essere meglio definito l'ambito di ciascuna materia concorrente, riprendendo un metodo già utilizzato al tempo del d.P.R. 616 del 1977.

Ritiene che un altro tema essenziale sia il riordino delle funzioni amministrative e del sistema degli enti locali, osservando che in esso è in gioco l'intero sistema dei rapporti non solo tra Regioni ed



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

enti locali, ma anche tra Stato ed enti locali. Ritiene che il sistema degli enti locali andrebbe semplificato, togliendo il riferimento costituzionale alle Province e alle Città metropolitane, in modo che i competenti legislatori ordinari possano operare le scelte più adatte ad ogni singola realtà regionale e locale. E che i Comuni vadano più nettamente inseriti nell'ordinamento regionale, anche attraverso la previsione di un vero bicameralismo regionale. Ciò aiuterebbe anche le Regioni a ponderare meglio le loro leggi, evitando norme talora improvvisate nei consigli regionali, che poi incorrono sistematicamente nella censura della Corte costituzionale. Il più netto inserimento dei Comuni negli ordinamenti regionali potrebbe essere anche accompagnato dall'assegnazione ad essi (in forme da studiare) di un possibile accesso alla Corte costituzionale contro le leggi regionali (o statali) che ne ledano l'autonomia.

Semplificato il quadro degli enti locali dotati di autonomia costituzionale, e così protetta tale autonomia, alle Regioni va riconosciuto un ruolo fondamentale nell'esercizio delle funzioni amministrative, anche superando quel raccordo diretto tra Stato e Comuni - soprattutto nell'ambito dell'amministrazione dell'interno (si pensi all'antica figura del Sindaco come "Ufficiale del Governo") - che fino ad oggi ha reso vano il ruolo regionale di baricentro del sistema regionale e locale.

Ritiene che anche nel riparto delle funzioni amministrative fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali possa essere tratto spunto dall'esperienza tedesca: molte materie possono essere statali quanto alla legislazione e regionali e locali quanto all'amministrazione. Il principio di sussidiarietà deve evidentemente valere anche per le materie statali.

Quanto alle Regioni a statuto speciale, ritiene che sia necessaria molta cautela. Sottolinea che pur senza sottovalutare l'importanza della "specialità finanziaria", l'esperienza delle regioni speciali fornisce anche un modello di relazioni tra Stato, Regione ed enti locali alternativo a quello delle Regioni ordinarie, che potrebbe essere generalizzato, con i correttivi prima indicati. E come almeno alcune esperienze - ed in particolare quella delle Province autonome di Trento e di Bolzano - mostrino un rapporto originale tra legislazione statale e legislazione locale (quale quello codificato nel d. lgs. n. 266 del 1992) che potrebbe fornire spunti validi sul piano generale, ed una connessione tra autonomia finanziaria, autonomia legislativa, autonomia amministrativa e controllo dell'ordinamento locale che è risultata nel complesso positiva.

PROF. DE VERGOTTINI

La necessità di sottoporre oggi a revisione costituzionale il Titolo V della Parte II della Costituzione, dopo poco più di dieci anni dall'ultima riforma organica, nasce dai noti limiti della riforma del 2001, dalla necessità di coordinare questo Titolo con la disciplina costituzionale sull'equilibrio di bilancio e con le normative comunitarie e dalla necessità di tenere conto delle problematiche emerse dalla giurisprudenza costituzionale, che ha svolto in questi anni quasi un fondamentale ruolo correttivo.

Le proposte dovrebbero essere coordinate con la parte relativa al ruolo della seconda camera riformata.

Come a proposito degli interventi sul bicameralismo si è fatto presente che una loro praticabilità richiede la non opposizione dell'attuale Senato, così appare opportuno che gli interventi che toccano le Regioni siano razionalmente giustificabili e non siano da leggere come intesi a penalizzare le Regioni e il sistema delle autonomie.

Per affrontare la questione dell'eventuale abolizione delle Province, all'ordine del giorno nei più recenti dibattiti sulle riforme istituzionali, visto che si ritiene sia necessario prendere le mosse dalla verifica delle funzioni da esercitare e successivamente individuare le relative forme per l'esercizio



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

di quelle funzioni, pare opportuno evitare scelte di carattere generale, che non tengano conto delle specificità delle diverse realtà regionali.

Così si dovrebbe riconoscere garanzia costituzionale ai soli Comuni e Regioni, prevedendo la possibilità che queste ultime possano articolare il proprio territorio in enti di area vasta, assumendosi i relativi oneri.

Si potrebbe dunque modificare l'art. 114 Cost. in questo senso: 1° comma: La Repubblica è costituita da Comuni, Regioni e dallo Stato. La Regione decide se articolare il proprio territorio in enti di area vasta assumendosene i relativi oneri e con competenza esclusiva sull'ordinamento di questi enti. La Regione ha competenza esclusiva anche in ordine ai processi di fusione o articolazione interna al proprio territorio degli enti locali. Al 2° comma eliminare dunque il riferimento alle Province e alle Città metropolitane. Resterebbe invariato il 3° comma su Roma capitale.

Anche se è pacifico che sono venute meno alcune delle ragioni giustificanti la specialità di cui all'art. 116 Cost. appare opportuno non intervenire sull'argomento eccezion fatta per la previsione anche per queste ultime di un'integrazione analoga a quella operata con la legge costituzionale n. 1 del 2012 per le Regioni ordinarie all'art. 119 Cost. Si tratta di precisare che l'autonomia di entrata e di spesa si esercitano comunque nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci e concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Integrando in questo senso l'art. 116 Cost.

Per quanto concerne l'art. 117 Cost. apparirebbe necessario riportare alla competenza esclusiva statale non solo l'armonizzazione dei bilanci pubblici, come già operato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, ma anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, alla lett. e), 2° comma, art. 117 Cost. in quanto è di tutta evidenza che queste due competenze non possono essere tra di loro considerate in maniera atomistica, ma tra loro strettamente correlate.

Inserire ex novo nella competenza esclusiva statale le norme generali sulla semplificazione e sul procedimento amministrativo, alla lett. g), 2° comma, art. 117 Cost. Vero che c'è già come competenza esclusiva l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa, ma ciò non è stato sufficiente per ricondurre la competenza sulla SCIA, considerata dalla Corte un procedimento amministrativo, nella titolarità esclusiva statale, cosicché la Corte ha dovuto fare ricorso ai "livelli essenziali delle prestazioni", con una evidente forzatura interpretativa (sent. 164/2012).

Portare nella competenza esclusiva statale le materie porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione; l'ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ora di competenza concorrente.

Ragioni di uniformità di tutela consiglierebbero di portare nella competenza esclusiva statale la tutela e sicurezza del lavoro, le professioni, l'ordinamento sportivo e la protezione civile, ora di competenza concorrente.

Lo Stato manterrebbe la competenza esclusiva sulle sole funzioni fondamentali dei Comuni, non anche degli altri eventuali enti locali, poiché l'ordinamento del governo locale di questi transiterebbe nella competenza esclusiva nominata regionale, ai sensi dell'art. 114 Cost.

Al 3° comma dell'art. 117 Cost. eliminare quelle materie transitate nella competenza esclusiva statale e prevedere che lo Stato debba nelle materie di competenza concorrente legiferare nei soli principi, ma che possa in via suppletiva e cedevole disciplinare anche nel dettaglio, ferma restando la cedevolezza della disciplina di dettaglio a seguito di intervento legislativo regionale, così da ovviare eventuali inerzie legislative regionali, come verificatosi in occasione del condono edilizio



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

straordinario e del piano casa, che altrimenti richiederebbero l'attivazione del potere sostitutivo statale e che hanno dato origine alle note inadeguatezze.

Resta ferma la competenza residuale regionale di cui al 4° comma dell'art. 117 Cost. Vista tuttavia la frequenza di sovrapposizioni di competenze statali e regionali, andrebbe qui introdotta la *supremacy clause*, conosciuta nei sistemi territorialmente decentrati, codificando in sostanza il modello elaborato dalla Corte costituzionale in occasione della nota sentenza n. 303 del 2003. Integrare così il presente comma con un periodo ove si precisa che nelle ipotesi di confluenza nella medesima materia di titoli di competenza statale e regionale, lo Stato può legiferare nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, a seguito dell'attivazione di una procedura legislativa concordata con la Regione, o tramite la seconda Camera o tramite la Conferenza Stato Regione.

Eliminare negli articoli 118 e 119 il riferimento a Province e Città metropolitane.

Modificare infine l'art. 120 Cost., 2° comma, attribuendo il potere sostitutivo allo Stato e non più al Governo, così da consentire, conformemente a quanto indicato nel 4° comma, art. 117 Cost., anche l'attivazione di una sostituzione legislativa e non solo amministrativa.

Abrogare il primo periodo dell'art. 133 Cost. sulla fusione tra Province e sulla loro articolazione, perché su queste avranno eventualmente competenza le sole Regioni.

Dalla prevalenza delle funzioni amministrative regionali rispetto a quelle legislative deriva l'importanza di mantenere il sistema delle conferenze quale sede della contrattazione sulle risorse finanziarie e sulle attività amministrative. La costituzionalizzazione o meno del sistema discende dal modello di Seconda camera prescelto.

Nonostante il Titolo IV della Parte II della Costituzione non sia interessato dal presente disegno riformatore, sottolineerei che nell'ottica del rispetto della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio appare opportuno estendere anche alle Regioni il controllo preventivo di legittimità degli atti e quello successivo sulla gestione del bilancio, ai fini della verifica del rispetto dei parametri dell'equilibrio di bilancio, modificando in questo senso il 2° comma dell'art. 100 Cost., sulle competenze della Corte dei Conti.

A più riprese è emerso il richiamo alla previsione di leggi "organiche" cui far riferimento ad esempio in tema di fissazione dei principi quadro nelle materie a competenza concorrente. Non esistendo tale tipo di fonte nell'attuale ordinamento occorre prevederlo esplicitamente.

Per la prossima riunione della Commissione si suggerisce di aggregare gli argomenti afferenti al titolo V in modo da rendere più omogenei e coerenti gli interventi. Ad esempio una serie di interventi su: rapporti regioni/enti sub regionali; regime delle competenze compresa clausola di supremazia; bilancio/finanze/perequazione; potere sostitutivo; raccordo regioni/seconda camera.

PROF. LUCIANI

Ritiene opportuno sciogliere preventivamente un quesito: i lavori della Commissione devono prospettare un cambiamento radicale o aggiustamenti dell'impianto attuale del Titolo V? Esprime in la convinzione che occorra prudenza, perché sottoporre il sistema ad una successione di shock ordinamentali non è particolarmente saggio.

Si dichiara a favore di un modello di regionalismo tendenzialmente cooperativo e non competitivo, per una considerazione relativa alla struttura stessa del nostro Paese, la cui estrema differenziazione mal sopporterebbe il secondo modello. Invita, poi, a tenere conto della precedente discussione sulla seconda Camera: molti dei problemi discussi ora vengono meno, in realtà, se la scelta di una Camera delle autonomie viene confermata.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Quanto al tema dell'estensione delle competenze statali esclusive, fa riferimento ad una serie di materie "dimenticate", quali la questione dei lavori pubblici.

Ritiene necessaria una disciplina più dettagliata in Costituzione dei rapporti economico-finanziari tra Stato e Regioni, cancellando, invece, la competenza concorrente sul coordinamento della finanza pubblica.

L'estensione delle competenze statali esclusive, che pur è necessaria, dovrebbe essere bilanciata, a suo giudizio, da una sorta di formula guida dell'interpretazione da parte della Corte costituzionale, di modo che la sua discrezionalità sia ridotta. Si potrebbe, anche, delimitare meglio le singole materie (ad es., per quanto riguarda l'"ordinamento civile", si potrebbe precisare ch'esso abbraccia i soli istituti generali del diritto civile).

Si dice contrario ai livelli differenziati di autonomia, ed anzi ne propone l'eliminazione dall'articolo 116 (ferme restando le Regioni a statuto speciale, che dovrebbero essere regolate dai soli statuti e non dovrebbero vedersi applicato l'art. 117, comma 2, Cost.), richiamando l'esempio spagnolo che non ha prodotto buoni risultati in tal senso.

Esprime la convinzione che sia necessaria l'esistenza di enti intermedi come le Province, pur nutrendo dubbi sull'attuale loro configurazione e sollecitando, in tal senso, una procedura ragionata per la ridefinizione del livello intermedio di governo, movendo dall'accertamento delle esigenze effettive dell'ordinamento. A tal proposito, la gestione intercomunale dei servizi (pur utile) non può valere da soluzione alternativa, perché i comuni più piccoli hanno difficoltà a parteciparvi fruttuosamente.

Quanto alla soglia minima di popolazione per i comuni, ritiene che sia inopportuno prevederla in astratto: la cancellazione dei piccoli comuni rischia di determinare l'abbandono di zone rilevanti del territorio, con conseguenti costi, sociali ed economici, ben superiori ai risparmi.

Ritiene utile una riserva allo Stato delle norme generali relative al procedimento amministrativo.

PROF.SSA CERRINA FERONI

A suo giudizio una riforma del titolo V non può che mirare a tre obiettivi: semplificazione, efficienza, riduzione di costi. Su questo sembra vi sia accordo generalizzato. Tuttavia quando dalle parole si passa ai fatti le cose si complicano non poco e, non di rado, le soluzioni alla fine individuate sono spesso soluzioni pasticciate o comunque soluzioni che di semplificato hanno solo il nome. Emblematica la discussione sulla abolizione delle province. Il progetto del Governo Monti (condivisibile o meno) esprimeva una sua coerenza: abolizione integrale delle province e riallocazione delle funzioni soppresse alle regioni. Ma quel progetto alla fine aveva creato un sistema di accorpamenti talmente complicato, fonte di contenziosi senza fine e soprattutto di costi, che è bene sia naufragato. Premette due considerazioni di metodo: a) a suo giudizio non è accettabile un sistema in cui tutto si aggiunge e niente si toglie. Oppure si toglie per reintrodurre in modo camuffato: se si va nella direzione dello snellimento ritiene che non si possono eliminare le province e contestualmente riproporle con altri nomi e sotto altre sembianze (fa l'esempio della discussione sulle c.d. "aree vaste" e paventa il rischio che se ne voglia fare un ulteriore livello istituzionale); b) se davvero bisogna andare nella direzione della semplificazione, della efficienza, della riduzione di costi ritiene che la stella polare debba essere lo smantellamento di tutte quelle entità amministrative (agenzie, aziende, consorzi, società partecipate ecc.), che complicano l'individuazione degli effettivi livelli di governo, oltre a non consentire un effettivo controllo democratico sul loro operato. Fa l'esempio per la sanità della creazione in Toscana delle c.d. società della salute, una sorta di consorzio tra asl e comuni col fine di integrare i servizi socio-sanitari.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Sul tema del riassetto istituzionale ritiene che in relazione alle regioni: a) si potrebbero ripensare le loro dimensioni territoriali. Differenze dimensionali rendono difficile infatti non solo confrontare i livelli di efficienza ma anche garantire ai cittadini uguali diritti e prestazioni. Non tanto macroregioni, ma quantomeno regioni non sottodimensionate (ad esempio una soglia di 2 milioni di abitanti) con accorpamenti che dovrebbero tenere conto di caratteri culturali comuni: es. Umbria e Marche, Abruzzo e Molise, Basilicata con Calabria o Campania; b) ritiene soprattutto arrivato il momento di ripensare la differenziazione tra regioni ordinarie e regioni ad autonomia speciale (a parte la tutela speciale per il Trentino Alto Adige), alla luce del fatto che sono da ritenersi superate le stesse ragioni che portarono alla loro istituzione, ovvero fattori storici o identitari, mentre è giunto il tempo di un bilancio sull'utilizzo che della specialità si è fatto. Riconosce che è tema delicato, ma sottolinea che non si può fare finta che il problema non esista, dovendo essere la politica più responsabile a farsi carico del problema, e non lasciando ai furori populistici o alle inchieste giornalistiche scoperciare situazioni che il Paese non può più tollerare e che producono un solco sempre più profondo tra politica e cittadini; c) ritiene comunque che si debba prevedere quantomeno – laddove la specialità non riesca a diventare oggetto di riforma costituzionale – che anche per le regioni a statuto speciale vi sia un'integrazione analoga a quella operata con la legge costituzionale n. 1 del 2012 per le regioni ordinarie all'art. 119 Cost. Quanto alle province, è dell'idea di una loro completa abolizione ma senza prevedere la loro sostituzione con un nuovo ente intermedio tra comuni e regioni (che richiederebbe a sua volta la realizzazione di un nuovo apparato), bensì valorizzando gli enti esistenti ed in particolare i comuni. Per quanto riguarda la ripartizione delle funzioni oggi spettanti alle province, sottolinea che potrebbero essere affidate alle regioni le funzioni di programmazione e pianificazione (ad esempio il piano territoriale di coordinamento provinciale – PTCP), e lasciate ai comuni, ovviamente laddove avessero dimensioni adeguate, le funzioni amministrative di interesse provinciale (ad esempio la viabilità, il trasporto pubblico locale extraurbano, l'edilizia scolastica per l'istruzione di secondo grado). A suo giudizio ciò non può prescindere da un percorso di riorganizzazione di questi ultimi, che costituirebbe la vera sfida per una razionalizzazione complessiva del sistema, specialmente nella erogazione dei servizi (ricorda che nei comuni piccoli la percentuale delle spese per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo è assai prossima alla soglia del 50 per cento, mentre diminuisce sensibilmente con il crescere della dimensione demografica). Dunque fusione di comuni obbligata sotto una certa soglia (da non costituzionalizzare), secondo un principio di progressività che non determini effetti troppo brutali, e accompagnando questo passaggio con forme il più possibile partecipative. Relativamente alla esigenza di coordinamento che assicuri una visione comune e condivisa sul modo di organizzare i servizi e di gestire le opportunità di un territorio, ritiene che debba essere la regione a disegnare al proprio interno, i confini territoriali c.d. di area vasta, ma certamente non lasciando alle regioni la completa libertà di individuare al proprio interno gli attori. E' la Costituzione e poi la legge dello Stato che deve indicare chi sono gli enti che operano nell'ambito della regione. Sul riparto di competenze legislative, e in particolare sulle materie di legislazione esclusiva, non aggiunge altro rispetto alle posizioni emerse e che condivide. Pone tuttavia l'attenzione sulla questione delle materie riservate alla legislazione esclusiva delle regioni. E' in questo settore che nascono problemi delicati: ricorda il tema commercio e il contenzioso che ne è scaturito promosso dalle regioni che hanno avversato la riforma economico-sociale "Salva Italia" a proposito della eliminazione per gli esercizi commerciali dei vincoli alla chiusura (domenicale, festiva o infrasettimanale). Ritiene che un sistema non possa reggere se una riforma che aveva come obiettivo il rilancio dell'economia venga bloccata per mesi dalle regioni con ricorsi (peraltro raffinatamente argomentati). Questo esempio - aggiunge - serve per affermare



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

che l'attribuzione in via esclusiva alle regioni delle materie residuali rimette in continua discussione anche l'attribuzione di materie (trasversali o "non materie") esclusive dello Stato (come appunto la concorrenza), alimentando il contenzioso costituzionale. Ecco perché il 117 anche su questo punto merita una attenta riflessione.

PROF. CIARLO

Evidenzia nel suo intervento una differenza di clima nel lavoro della Commissione rispetto al dibattito sulla precedente riforma del Titolo V.

Ancora nel 2001, sottolinea Ciarlo, le Regioni rappresentavano in un modo o nell'altro una grande speranza. Oggi, al contrario, l'approccio alle questioni regionali è radicalmente diverso: si è diffusa la consapevolezza che l'avvenire delle Regioni non è nella legislazione.

L'idea di Regione si è giovata soprattutto, fino agli anni Novanta, dell'esistenza di un sistema connettivo di partiti, che riusciva a tenere in una rete amministrazioni locali, Regioni e Stato.

evidenzia il fatto che fino agli anni Novanta il bicameralismo non rappresentava un problema, perché il sistema dei partiti riusciva a tenere coordinate le due Camere. Oggi, al contrario, con un sistema dei partiti frammentato manca un elemento essenziale per la costruzione di un network dei sistemi territoriali. Di più, il decadimento del sistema dei partiti ha comportato un decadimento del costume politico locale.

Le considerazioni suddette pongono un interrogativo: il futuro del nostro paese si caratterizza per un'aspettativa rapida della ripresa del sistema dei partiti o meno ?

Questa considerazione, afferma, non può non essere influente anche sulla considerazione del sistema degli enti locali, dal momento che le Regioni sono diventate uno dei tanti poteri interdittivi che esistono nel nostro paese; più precisamente, il profilo dell'interdizione e del veto fa agio sul profilo propositivo e costruttivo.

In conclusione, dopo aver sottolineato la necessità di una modifica degli articoli 117 e 118 della Costituzione, richiama l'idea di Caravita di Toritto (il quale aveva suggerito la possibilità di costituzionalizzare la Conferenza Stato-Regioni) dichiarandosi favorevole a tale proposta, in quanto ritiene necessario instaurare un rapporto tra gli esecutivi statali e regionali, e tra questi ultimi nel loro complesso.

PROF. PANEBIANCO

Afferma che il sostegno identitario alle Regioni è così debole che molto difficilmente esse riescono ad essere vitali, come invece lo sono in molti casi i Comuni, proprio perché hanno un diverso rapporto con i cittadini. Ritiene necessario ridurre l'autonomia in certi ambiti di *policy* delle Regioni ed accrescere, contestualmente, l'autonomia delle stesse in quello che chiama "l'ambito della politica istituzionale", salvo stabilire un rapporto molto rigido, chiaro e trasparente tra i costi di qualunque operazione di politica istituzionale e i soldi che il contribuente locale deve sborsare per i medesimi.

PROF. PINELLI

Aggiunge alcune considerazioni su punti già trattati, quali la questione delle competenze legislative, dicendosi d'accordo con la tesi di coloro che sostengono l'opportunità – e anche la praticabilità – del tendenziale passaggio da un criterio di competenza concorrente/ripartita ad un criterio di competenza concorrente/alternativa, nel senso della Costituzione tedesca, considerando anche che la formula dell'unità giuridico-economica è già nella nostra Costituzione ed è una formula che è stata presa già dalla Costituzione tedesca. Aggiunge anche che fra le materie di competenza trasversale



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

c'è differenza tra la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la clausola della tutela della concorrenza.

Per quanto riguarda il discorso relativo alle Province, solleva il problema, nel caso esse vadano considerate "enti eventuali", delle funzioni da attribuire loro; in tal senso, esprime dubbi sull'assegnazione di simili funzioni alla legge regionale, perché si potrebbero verificare un'ipotesi di "rigetto".

Affronta come ultimo punto del suo intervento il raccordo legislazione-amministrazione, sottolineando il fatto che si è passati dal criterio del parallelismo del vecchio articolo 118 al nulla, in quanto non vi è raccordo fra legislazione e amministrazione (fonte di non pochi problemi). Ritiene necessario sciogliere siffatto nodo, escludendo come ipotesi di soluzione il sistema dell'amministrazione indiretta tipico della Germania. Ipotizza in tal senso la distinzione tra lo Stato e le Autonomie, e cioè stabilire un criterio per cui lo Stato attui per via amministrativa la propria legislazione, mentre per il resto vale il principio di sussidiarietà, secondo i criteri attualmente vigenti all'art. 118.

PROF.SSA URBINATI

Premette che il suo intervento potrebbe apparire fuori onda rispetto alle competenze dei giuristi.

Sottolinea che, come emerge dagli interventi precedenti, le Regioni sembrano essere state un ideale fino a quando erano, appunto, solo un ideale; ma dal momento in cui sono divenute reali organi di governo hanno mostrato il lato problematico (di funzionalità, efficienza, corruzione, spesa fuori controllo). La riforma costituzionale che ha portato all'attuale Titolo V non ha aiutato in quanto la sua formulazioni in alcuni punti nodali ha aggiunto ambiguità piuttosto che semplificare, come era probabilmente nelle intenzioni dei riformatori.

Ritiene che i problemi non consistano tanto nell'autonomia regionale o nell'autogoverno che nasce dal basso, quanto piuttosto nella mancanza di fiducia tra centro e periferia (ciò emerge sia dagli interventi dei Membri della Commissione, sia ad un'analisi del Titolo V). Questa mancanza di fiducia e di cooperazione ha creato un copioso conflitto tra Stato e Regioni e affaticato gli organi giudiziari e di controllo. Qui stanno le pecche del Titolo V, una revisione della Costituzione che ha creato spesso problemi anziché risolverli.

Condivide con i colleghi la necessità che sia urgente intervenire sugli elementi più stridenti. Nel suo scetticismo sull'esistente impianto semi-federale, sottolinea di avere un'opinione meno radicale di quella di Panebianco, rispetto alla quale evidenzia la circostanza che l'Italia non si trova nella situazione di federalismo competitivo all'americana. Sottolinea che è necessario partire dalla realtà italiana, ovvero da una forma di larga autonomia di tipo cooperativo.

Ritiene che sia urgente intervenire per definire con più severità il sistema di controllo sulle spese delle amministrazioni regionali.

Evidenzia che in questo caso come in altri discussi in questa commissione, i problemi non derivano tanto dalla Costituzione quanto dalle normative ordinarie, dal legislatore, dai comportamenti pubblici, dalla statura del personale politico e amministrativo; non ritiene opportuno appesantire la Costituzione di problemi che si generano nell'attività legislativa e operativa.

Sottolinea che tutte le norme a livello costituzionale devono presumere non l'armonia ma il conflitto, non il bene ma la possibilità di male per intervenire in modo strategico e razionale. Le norme devono essere concepite prevedendo (e quindi disincentivando) le possibilità di abuso, arbitrio, corruzione. Ritiene che ad elaborare migliori norme non si giunge prendendo la via del "semplicismo" (una pratica di rapporto lineare tra costi/benefici, causa/effetto che si cela dietro alla parola "semplificazione").



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Ritiene che il punto centrale non sia quindi tanto la semplificazione, quanto la necessità di fare in modo che le norme costringano gli amministratori a rendere conto del loro operato, a sentire il peso della loro responsabilità. Definire con precisione le competenze, le incompatibilità tra incarichi, ecc.. Non ritiene opportuno intervenire in maniera dirigistica, giacobina, imponendo l'accorpamento dei Comuni, etc., anche se stimolare cooperazione tra loro per l'attuazione di alcuni obiettivi o anche l'accesso ad alcuni finanziamenti può essere razionale. In linea con Vandelli, sostiene, che lo Stato centrale non possa imporre questo livello di semplificazione del territorio.

Con riferimento al bene nazionale, evidenzia che ci sono molte cose ritenute locali, ma che non lo sono, come, ad esempio, il bene "ambiente". Ecco perché è necessario avere un'attenzione al bene comune in generale, anche quando la sua consapevolezza nasce dal locale. Un altro esempio è costituito dai "beni culturali". Sostiene che tutto ciò che ha a che fare con il locale debba essere compreso nel nazionale.

Infine, per quanto riguarda i rifiuti e le comunicazioni, afferma di essere perfettamente d'accordo con gli interventi precedenti, in particolare con Pitruzzella.

Conclude con una nota critica sul principio della sussidiarietà, benché nessuno ne abbia discusso in questa sede. Ricorda che nel 1999, quando fu varata la riforma della Costituzione, il termine "sussidiarietà" suscitò molte discussioni e perplessità. E non mancarono gli avvertimenti per cui in mancanza di chiare definizioni giuridiche, sussidiarietà poteva significare che il privato doveva quello che lo Stato – essendo i bisogni umani pressoché illimitati e le risorse invece limitate– non riusciva a fare, oppure che lo Stato si impegnava a fare solo ciò che non riuscivano a fare i privati. La sussidiarietà sembra lasciare libera scelta agli attori in una forma che agevola l'arbitrarietà e anche le occasioni di corruzione. Questa della sussidiarietà è l'ideologia che, alla fine delle ideologie tradizionali, ha dominato la scena politica nel nostro paese aprendo la strada alla giustificazione dottrinarica della interscambiabilità del pubblico e del privato. A questo criterio si è ispirato il Titolo V, con una riforma della Carta che ha peggiorato la qualità della funzione pubblica nel nostro paese, accrescendo il potere delle autorità locali ma senza assoggettarlo a un altrettanto forte potere di controllo dell'uso delle risorse.

PROF. OLIVETTI

Ritiene importante soffermarsi sulla funzione che le Regioni possono svolgere nell'ordinamento costituzionale italiano del nostro tempo. Sostiene che esse rispondono anzitutto a un'esigenza identitaria, soprattutto alla luce della questione settentrionale, ove le identità regionali sono importanti anche per evitare che si rafforzi una identità "padana", che avrebbe base prevalentemente in rivendicazioni di carattere economico e fiscale e che potrebbe essere pericolosa per l'unità nazionale (mentre non lo sono le identità regionali lombarda, piemontese, veneta, ecc.). Evidenzia, in particolare, due aspetti:

1) che nei nostri sessant'anni di storia repubblicana le identità regionali si sono radicate, pur essendo all'origine storicamente deboli (salvo alcune eccezioni come la Toscana);

2) che del resto talvolta si sopravvaluta il radicamento storico di altri enti substatali, come i *Länder* tedeschi: questi ultimi hanno una storia molto meno lineare di quanto di solito si afferma (eccetto la Baviera, fino al 1934 gran parte del territorio tedesco rientrava in un *Land* solo, che era la Prussia; tutto quello che esiste in quel territorio è nuovo e risale al dopoguerra o al periodo successivo al 1990): le identità sono legate alla storia, ma si tratta di una storia che non è congelata, e che invece si modifica, e negli ultimi sessant'anni credo si sia costruita una identità regionale. Proprio nell'ottica dell'unità del Paese – rispetto alla quale la creazione di una macro Regione del nord costituirebbe una grande minaccia – le identità regionali sono preziose. Da ciò



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

deriva che il ruolo delle Regioni non può essere marginale, ma deve rimanere un ruolo politico (non solo amministrativo ma anche legislativo), naturalmente cercando di mettere un po' d'ordine nel Titolo V.

E' d'accordo sullo spostamento delle quattro-cinque materie individuate negli interventi precedenti dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva, già anticipata dalla Corte costituzionale. Ritiene, però, che su altre misure di centralizzazione si debba avere maggiore cautela. Ciò vale anche per alcuni meccanismi unitarizzanti inventati dalla giurisprudenza costituzionale, come la "chiamata in sussidiarietà": se essa può essere spiegata per le grandi opere di trasporto, il ricorso ad essa per materie come il turismo e lo spettacolo appare molto meno giustificato. In materie di questo tipo, infatti, pur essendo presenti alcuni interessi di rilievo nazionale, la mancanza di una legislazione statale o di un'attività amministrativa statale non pregiudicherebbe l'unità materiale Paese e quel tanto di unità che può essere utile si potrebbe realizzare mediante una convergenza dal basso fra gli enti territoriali autonomi.

Ritiene che alcune funzioni legislative regionali potrebbero essere elencate nell'attuale quarto comma dell'art. 117 (vale a dire all'interno della potestà residuale), chiarendo, per esempio, che la Regione ha competenza esclusiva (di questo termine non si dovrebbe aver paura) su alcune materie specificamente menzionate, oltre che su tutte le altre non espressamente elencate (si ricordi che ogni potestà "esclusiva", statale o regionale, è pur sempre tenuta ad operare nei limiti del diritto dell'UE e della Costituzione). Tutto ciò nel contesto degli spostamenti materiali prima menzionati (dalla potestà concorrente alla potestà esclusiva statale e magari precisando anche che lo Stato è abilitato ad intervenire nel governo dell'economia, che dalla lettera del riparto attuale sembrerebbe in buona parte rifluire nella potestà residuale regionale).

Ritiene, poi, che la competenza concorrente "all'italiana" sia tuttora difendibile almeno nell'idea di fondo che sta alla base di essa, vale a dire nella distinzione, in alcune materie, fra una disciplina di base che deve essere comune per tutto il Paese e una disciplina di sviluppo o dettaglio, che può essere differenziata da Regione a Regione. Resta, certo, la difficoltà tecnica di individuare ciò che è principio e ciò che è dettaglio. A questo proposito, riprende uno spunto del prof. Luciani e afferma l'utilità di tenere conto della giurisprudenza costituzionale sul titolo V, ma anche di inserire indicazioni che stimolino ad una correzione di tale giurisprudenza in un senso più rispettoso dell'autonomia legislativa regionale. Un esempio potrebbe essere la previsione della necessità per lo Stato di adottare espressamente le norme di principio, con la conseguenza che, in caso di mancata adozione delle stesse, le Regioni sarebbero libere di legiferare (beninteso nei limiti della Costituzione e del diritto europeo) e non sarebbero tenute a ricercare i principi fondamentali impliciti nella legislazione vigente sulla materia in questione (si tratterebbe della cosiddetta "competenza concorrente limitata ai principi" nota alla tradizione svizzera). Inoltre si potrebbe stabilire espressamente che la legge statale sia vincolata a indicare sempre il titolo di competenza su cui essa si basa.

Con riferimento all'intervento di Panebianco sulla responsabilizzazione fiscale, ritiene che esso sia un principio su cui ragionare, ma esprime due osservazioni:

- 1) ritiene che tale meccanismo debba essere applicato solo alle spese relative agli organi e agli apparati, non alle altre funzioni,
- 2) ritiene che tale meccanismo debba essere un po' annacquato per tenere in considerazione di alcune differenze esistenti fra le varie aree del Paese (ad es. nella dimensione degli enti regionali).

Evidenzia infine alcune questioni "interstiziali":



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

- 1) con riferimento al problema del riaccorpamento delle Regioni, ritiene che il procedimento di revisione costituzionale che si sta avviando non sia la sede adeguata, poiché ai sensi dell'art. 132 Cost. è necessaria una legge costituzionale rinforzata. Osserva che non si può semplicemente cambiare l'art. 132 con una legge costituzionale, togliendo alcune Regioni dall'elenco ivi contenuto. Ritiene, però, che si potrebbero introdurre alcune innovazioni nell'art. 132 Cost., ad es. che il criterio previsto nell'art. 132, ovvero la soglia di 1 milione di abitanti per istituire una nuova Regione, dovrebbe essere esteso alle Regioni esistenti. Qualora ciò non sia politicamente fattibile, suggerisce di estendere il sistema della "Provincia regionale", utilizzato per la Valle d'Aosta a tutte le Regioni con meno di un milione di abitanti (tale proposta si differenzia da quanto aveva previsto il Governo Monti con riferimento al Molise, all'Umbria e alla Basilicata: lo "schema Monti" rispetto a questi territori prevedeva una sola Provincia, ma la permanenza di due enti: la Regione e la Provincia, identiche per territorio e capoluogo. Lo schema della "Provincia regionale", invece, prevede un solo ente territoriale).
- 2) Il secondo problema riguarda l'organizzazione regionale, che all'inizio fu costruita imitando gli enti locali, mentre in seguito è stata strutturata nella prospettiva di un mimetismo rispetto allo Stato. Ritiene che si potrebbe mantenere il quadro attuale, ma che si potrebbero immaginare alcuni ritocchi. Ad es., si dovrebbe riservare allo Stato la determinazione del numero massimo dei consiglieri regionali (come era previsto nel testo costituzionale in vigore fino al 1999), e che si potrebbe stabilire una regola di massima sulle indennità dei consiglieri regionali: ad esempio, si potrebbe stabilire che i consiglieri non possono avere nessun altro reddito oltre all'indennità e che questa non può superare il 70% dell'indennità parlamentare.
- 3) Il terzo punto riguarda il controllo sulle leggi statali e regionali davanti alla giustizia costituzionale. Con riferimento a tale aspetto ritiene che potrebbe essere utile stabilire un obbligo di conciliazione preventivo presso la Conferenza Stato-Regioni o presso la Seconda Camera.
- 4) l'ultimo punto riguarda l'importanza di delineare delle norme transitorie per l'attuazione della riforma e ricorda che uno dei deficit della riforma del Titolo V stava proprio nell'assenza di norme di questo tipo.

Infine, evidenzia l'importanza di concentrarsi su profili operativi concreti attinenti al funzionamento del regionalismo italiano (ad es. analizzando i problemi che si pongono per ciascuna delle materie che sono oggi elencate in Costituzione e per quelle che residuano alle Regioni) e di non limitarsi all'impostazione generale del riparto di competenze, che rischia di rivelarsi troppo schematico.

PROF. LUPO

Osserva che c'è un ampio consenso sulla constatazione, fatta propria in particolare da Onida, cioè che la realtà è molto diversa dalla disciplina costituzionale, il che dimostra un fallimento della Costituzione, in particolare della riforma del Titolo V.

Ritiene importante interrogarsi sui motivi di tale fallimento, nel momento in cui si intende intervenire sulla disciplina costituzionale. Questi ultimi sarebbero ascrivibili alle seguenti circostanze:

- 1) si è trattato di un intervento di riforma in corso d'opera, che è più complesso di una riforma che intervenga ex novo, e che richiede l'accurata previsione di percorsi transitori;
- 2) quasi nessuno si aspettava che la riforma costituzionale sarebbe giunta a compimento: il che è avvenuto, inoltre, a fine legislatura e a maggioranza, con l'effetto di farla rimanere "senza padri";
- 3) molti nodi non sono stati risolti dal legislatore costituzionale, il quale li aveva rinviati alla fase attuativa.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

Evidenzia che, in sede di revisione costituzionale, devono essere individuati i principi di fondo del sistema, delineando accuratamente le procedure perché tali principi possano essere attuati.

Ritiene, inoltre, che non sia utile scrivere norme costituzionali strettamente contingenti e circoscritte all'attuale periodo di crisi. E' necessario concepire e scrivere norme capaci di valere anche per il periodo successivo.

Osserva che, a questo tavolo, alcuni punti sono stati chiariti:

- 1) nell'alternativa tra regionalismo cooperativo e conflittuale, sembra che nessuno si schieri più per la seconda opzione;
- 2) la scelta relativa al Senato delle Regioni rivela che il ruolo del legislatore nel delineare il riparto effettivo di competenze, in attuazione del dettato costituzionale, è un ruolo fondamentale, non può essere demandato alla sola Corte costituzionale;
- 3) le Regioni non possono più svolgere solamente un ruolo da "veto player", ma devono essere responsabilizzate, anzitutto attraverso il nuovo Senato;
- 4) le Regioni sono inevitabilmente anche enti amministrativi: l'UE si avvale di Regioni-amministrazioni, come dimostrano i meccanismi di coesione territoriale previsti a livello europeo e che fanno leva proprio sulle Regioni.

Segnala che alcuni nodi importanti sono rimasti aperti, che dovrebbero essere affrontati nelle prossime riunioni, tra cui i seguenti due:

- 1) confronto tra regionalismo e municipalismo,
- 2) le Regioni speciali, rispetto alle quali è importante chiedersi se hanno ancora senso.

Evidenzia, in conclusione, l'importanza dell'attuazione delle riforme costituzionali che si stanno ora concependo. In proposito, sottolinea che il riferimento alle leggi organiche è molto importante: tali leggi servono, sia nell'ordinamento francese, sia in quello italiano, al fine di dare specifico rilievo all'attuazione costituzionale e di assicurarne la conformità al disegno costituzionale.

PROF. CECCANTI

Osserva che i lavori sono iniziati dal bicameralismo e dalla considerazione che evitare sovrapposizioni tra legislatori attraverso la modifica della Seconda Camera legittima anche l'introduzione della clausola di supremazia: evidenzia che questo è il vero rimedio (al di là del fatto che ove condivisi si possano inserire gli elenchi di materie).

Ritiene che sia possibile mantenere questo schema senza esagerare, altrimenti si pone problema dei *quorum* con cui le leggi che attuano la clausola di supremazia debbano essere approvate dalla Camera qualora vi sia opposizione da parte del Senato. Ritiene importante evitare di riproporre meccanismi di bicameralismo paritario su queste leggi, per non paralizzare di nuovo il meccanismo: al massimo si potrebbe pensare che siano superabili a maggioranza assoluta. Ciò potrebbe creare problemi ai governi di minoranza, ma non un blocco di sistema.

PROF.SSA SALAZAR

In apertura, ribadisce la necessità guardare al nostro regionalismo *in vivo*.

Evidenzia, poi, che in tema di riparto delle competenze legislative, non appare facile attingere agli ordinamenti di altri Paesi. Con riguardo in particolare alla Germania, più volte evocata nella discussione, ritiene che, dopo la riforma del 2006, la distribuzione della funzione legislativa tra *Bund* e *Länder* sia diventata ancor più complessa, specie per quel che riguarda la potestà concorrente. Reputa pertanto che il riparto tedesco possa offrire alcune suggestioni, ma che non è



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

pensabile riproporne nel dettaglio i meccanismi di funzionamento. In relazione alle materie, precisa quanto segue.

1) Materie statali:

Afferma che non ritiene opportuno arricchire ulteriormente l'elenco dell'art. 117, c. 2, Cost., avendo le etichette delle materie statali dimostrato, nella prassi, una rilevante *vis* espansiva. La giurisprudenza costituzionale sul Titolo V, come si sa, ha posto in luce la loro capacità "attrattiva", così che gli ambiti inclusi nel catalogo si presentano o come settori di potestà "esclusiva ed escludente" (non ammettendo essi la possibilità di interventi legislativi regionali: ad es., il diritto penale, l'ordinamento civile, la materia processuale, etc.) ovvero come materie "trasversali", secondo la definizione a tutti nota che allude alla tendenziale sovrapposibilità di tali campi di intervento sugli spazi rimessi alla legislazione regionale (ad es.: la concorrenza, i livelli essenziali delle prestazioni, l'ambiente, etc.).

Una riformulazione, tuttavia, potrebbe proporsi per l'immigrazione, al fine di razionalizzare l'orientamento con cui la Corte costituzionale, procedendo in senso opposto a quanto ora visto, ha diviso questa materia – sulla carta integralmente di competenza esclusiva statale – in due sottosectori, attribuendone uno (le norme generali sull'immigrazione) allo Stato, e l'altro (le politiche sui migranti) alle Regioni. In questo modo, la Consulta ha determinato, in sostanza, l'attrazione di questo secondo ambito nell'area delle politiche sociali, che costituisce il campo di maggior rilievo della potestà residuale regionale.

2) Potestà concorrente:

Evidenzia che questa potestà non ha mai funzionato secondo il modello "all'italiana", che affida le norme di principio alle leggi quadro dello Stato e le norme di dettaglio alle leggi regionali. Come si sa, nel "primo regionalismo" la Corte costituzionale ha consentito l'ingresso delle norme di dettaglio "cedevoli" nelle leggi cornice, mentre nel "secondo regionalismo" è stata la l. cost. n. 3/2001 a irrigidire il paradigma della potestà concorrente, sancendo *apertis verbis* la competenza della legge statale nella fissazione delle sole norme di principio (art. 117, c. 3, Cost.). All'origine di tale modifica si coglie l'intento di escludere la riproposizione delle norme statali di dettaglio "cedevoli", ma il risultato ottenuto, guardando al diritto costituzionale vivente, non appare realmente vantaggioso per l'autonomia. La Corte costituzionale ha in effetti negato che la dinamica innescata dal meccanismo della "cedevolezza" possa oggi riproporsi come ipotesi a carattere generale, ma in molte decisioni ha qualificato come norme di principio previsioni minuziose e pervasive, dando torto alle Regioni che lamentavano l'erosione della loro competenza (senza contare le ipotesi in cui, più che di potestà concorrente, la Corte discorre di "concorrenza di competenze", applicando il noto criterio della "prevalenza", anch'esso tendenzialmente vantaggioso per lo Stato). La difficoltà di distinguere sul piano pratico tra principi e dettagli si è perciò combinata, nell'attuale fisionomia del riparto delle competenze legislative, con una ricostruzione della potestà concorrente che gioca a favore del "centro", in coerenza con l'andamento generale della giurisprudenza costituzionale.

Considerato che la potestà concorrente versa in questa situazione, si interroga su quali proposte formulare. Evidenzia che, oltre a sfolire l'attuale elenco dell'art. 117, c. 3, trasferendo alla potestà esclusiva statale le materie già individuate nei precedenti interventi (ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, grandi reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili, etc.), si potrebbe immaginare che – dando per scontata la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni – alcune materie oggi afferenti alla potestà concorrente (ad es., il governo del territorio, le professioni, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni culturali) entrino in un elenco con riguardo al quale non si preveda



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

l'affidamento al legislatore statale delle norme di principio. La perdita della fisionomia tipica della nostra potestà concorrente verrebbe compensata dal fatto che, nel quadro della riforma del bicameralismo illustrata nelle precedenti riunioni, per superare eventuali emendamenti del Senato in queste ipotesi la Camera dei deputati dovrebbe riapprovare il testo a maggioranza assoluta. Accanto alle leggi bicamerali sulle quali entrambe le Aule continuerebbero a concorrere paritariamente come accade oggi, si potrebbe infatti immaginare un elenco di ambiti con riguardo ai quali inserire la regola procedurale ora vista (su tutti gli altri campi, l'“ultima parola” spetterebbe alla Camera dei deputati: rinvia, sul punto, a quanto detto nelle riunioni precedenti). In questa luce, non si avrebbe più la dialettica principio-dettaglio: la legge statale, in coerenza con quanto sancito all'art. 5 Cost. in termini di necessario bilanciamento tra unità e autonomia, dovrebbe intervenire per farsi portatrice delle ragioni dell'unità e per soddisfare interessi nazionali e sovranazionali, anche con disposizioni che vadano al di là dei principi, spingendosi tuttavia solo sin dove appaia *ragionevole* e consentend così alle Regioni l'intervento legislativo per ogni altro aspetto. Questa trasformazione, come già detto, presuppone necessariamente che la voce delle Regioni possa levarsi nel momento della stesura delle leggi attraverso i propri rappresentanti in Senato, così che l'individuazione del limite di *ragionevolezza* opponibile alle leggi statali divenga, di volta in volta, oggetto di discussione e di “contrattazione” politica in Parlamento. Verrebbe in tal modo – almeno, questo è l'auspicio – ad alleggerirsi il pesante contenzioso attualmente pendente dinanzi alla Corte costituzionale.

3) Competenza residuale:

Evidenza che le materie della potestà concorrente che non venissero più menzionate rifluirebbero nella competenza residuale, che per questa via si espanderebbe. Ricorda che, comunque, non si tratta di una potestà esclusiva (ritiene, peraltro, che non sia mai esistita una potestà legislativa veramente esclusiva neanche nelle Regioni speciali, dovendo essa esercitarsi nel rispetto dei noti limiti previsti dagli statuti). Sugli ambiti riconducibili a tale potestà, ad esempio, continuerebbero a insistere i limiti posti dalle leggi statali “trasversali”.

Con riferimento al tema della riforma delle Province, evidenza che sono in astratto percorribili tre opzioni:

- 1) abolizione “secca” dell'ente attraverso la procedura di revisione costituzionale. Si tratta di una scelta che presuppone sia possibile la redistribuzione delle funzioni delle Province tra gli altri enti locali senza che ciò comporti sofferenze intollerabili per il sistema delle autonomie. Anche laddove si reputi ciò, tuttavia, questa opzione drastica appare percorribile più in teoria che in pratica, in quanto potrebbe determinare la reazione di una parte dell'opinione pubblica (ricorda come il varo del mero riordino abbia innescato una serie di proteste in varie parti del Paese, poi rientrate in seguito all'arresto della procedura).
- 2) riordino: si tratta dell'opzione seguita dal Governo Monti, sulla quale si attende l'imminente pronuncia della Corte costituzionale. La Provincia permarrebbe quale ente costitutivo della Repubblica, conservando il proprio “posto” nell'architettura dell'art. 114 Cost. (perciò, essa dovrebbe avere funzioni proprie/fondamentali), e la riforma avverrebbe attraverso la legislazione ordinaria. Tuttavia, è noto che uno dei punti più controversi della attuale disciplina sull'accorpamento delle Province, al di là del ricorso alla decretazione d'urgenza, riguarda la procedura prevista dall'art. 133 Cost., che richiede espressamente, per il suo avvio, l'iniziativa dei Comuni. Poiché è materialmente impossibile che questa si abbia in contemporanea per tutte le Province da accorpare, qualora la Corte confermi i dubbi di costituzionalità sul punto, questa via non potrà seguirsi senza una previa modifica dell'art. 133 Cost.
- 1) trasformazione della Provincia in un “ente eventuale”, come tale non costitutivo della



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

Repubblica. La Provincia sparirebbe dall'art. 114 Cost. e non sarebbe titolare di funzioni proprie, ma solo di quelle che le verrebbero assegnate laddove si ritenga necessario istituirla. Quanto alla individuazione del soggetto competente a intervenire, ritiene che alle Regioni non possa lasciarsi piena discrezionalità sull'organizzazione di questo livello di governo, apparendo opportuno che, nell'ipotesi in esame, la Costituzione novellata affidi alla legge statale la determinazione dei principi – tra cui quelli relativi ai meccanismi di finanziamento – in conformità ai quali le Regioni, se lo riterranno, potranno intervenire per istituire e disciplinare le Province sul proprio territorio.

PROF.SSA CARLASSARE

- 1) Ritiene importante ribadire che il *potere regolamentare*, non essendo connesso alla funzione legislativa ma alla funzione amministrativa, deve competere agli organi che esercitano tale funzione e non al legislatore. La competenza regolamentare statale non ha avuto come conseguenza soltanto i decreti governativi di natura non regolamentare (ricordati dal prof. Cheli), ma anche altre gravissime distorsioni e incongruenza nei rapporti fra normazione statale e regionale: un esempio è la sent. 200/2009 per la quale rinvia al suo commento pubblicato in “Giurisprudenza costituzionale”.
- 2) Fa osservare che una modifica assolutamente necessaria della quale nessuno ha parlato riguarda l'*autonomia statutaria* delle Regioni, ora solo apparente. Benché l'art.123 attribuisca agli Statuti la determinazione della forma di governo regionale, questa in verità è già fissata in modo praticamente insuperabile. Per l'art. 122 il Presidente, eletto a suffragio diretto, nomina e revoca i componenti della Giunta e se il Consiglio regionale vota la sfiducia nei suoi confronti, lo stesso Consiglio è sciolto. A parte l'imposizione di una forma di governo che mette l'intero Consiglio nelle mani del Presidente, una grave incongruenza, almeno, va eliminata. Lo stesso effetto- scioglimento del Consiglio e dimissioni della Giunta- consegue infatti al venir meno *per qualsiasi causa*, del Presidente eletto: la rimozione, l'impedimento permanente, la *morte* o le sue *dimissioni volontarie*. Se per ragioni sue personali egli decide di andarsene, crolla immediatamente l'intera struttura regionale!
- 3) Ritiene necessario eliminare ogni riferimento costituzionale alle *Province*.
- 4) Circa l'eventuale accorpamento dei *Comuni* minori, non ritiene opportuna una riforma che sia uguale per tutti; non è possibile stabilire una misura standard, senza tener conto delle specificità dei territori (un comune di montagna non può essere assimilato ai comuni di pianura, spesso vicinissimi e contigui alle aree urbane).
- 5) In accordo con il prof. Ceccanti afferma l'importanza del collegamento fra i temi della sessione odierna e il discorso relativo alla *seconda Camera*: se le Regioni non hanno una sponda a livello centrale, se non hanno voce nelle istituzioni, non è possibile (né democraticamente, né politicamente) ipotizzare la *prevalenza* della legge statale sulla legge regionale. Ritiene di conseguenza fondamentale comprendere come siano rappresentate le Regioni nella Seconda Camera, rimanendo dell'opinione espressa nella seduta del 12 giugno che il Senato debba essere una rappresentazione degli esecutivi, ma del *popolo* di ciascuna Regione, dei suoi interessi e delle sue istanze. Perciò ritiene indispensabile raccordare il discorso sul Senato regionale al discorso sulla riforma della legge elettorale e iniziare subito a occuparsene

PROF.SSA NICOTRA

Propone di rivedere il Titolo V, in particolare il funzionamento dell'art. 117, con riferimento alla necessità di inserire una clausola relativa al riparto di competenze, attribuendo allo Stato dei poteri



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

impliciti per assicurare taluni beni e interessi (ad esempio la tutela del principio unitario, i diritti costituzionali, l'unità giuridica ed economica dello Stato), sulla falsariga della disposizione contenuta nell'art. 72 della *Grundgesetz*.

Infatti, il titolo V riscritto nel 2001 sconta, ancora oggi, l'eccessiva fiducia risposta dal legislatore della revisione nella ripartizione delle materie, cui è conseguita tra l'altro la mancata previsione di meccanismi di concertazione, di clausole di flessibilità tali da poter consentire al livello superiore di governo di attirare verso l'alto la competenza per le questioni di interesse unitario.

Con riferimento alle competenze legislative, esprime le seguenti considerazioni.

- 1) Ritieni che debbano essere riallocate a livello di legislazione esclusiva dello Stato talune materie (telecomunicazioni, porti e aeroporti, servizi pubblici locali di rilevanza economica).
- 2) Ritieni che la competenza concorrente ha deluso le aspettative, con riferimento al suo funzionamento. Ritieni che sia necessario semplificare e riscrivere l'art. 117 elencando le materie di competenza esclusiva statale (le attuali, alle quali dovranno essere aggiunte ulteriori materie, che quindi dovranno tornare esclusive statali) e lasciare le altre materie alla competenza residuale regionale. Evidenzia che la ridefinizione delle materie di competenza regionale deve comunque avvenire alla luce di una "clausola di salvaguardia", che attribuisce il potere sostitutivo allo Stato, nel rispetto del principio di leale collaborazione, già previsto nell'art. 120 della Costituzione.

Con riferimento alla riscrittura dell'art. 116, evidenzia che l'aspetto fondamentale è ripensare il sistema delle Regioni ad autonomia differenziata. La storia delle Regioni ad autonomia differenziata ha dimostrato che una volta superate le fonti di tensione che avevano portato all'adozione degli Statuti speciali, nessuna delle cinque Regioni, salvo, forse il Trentino Alto Adige, sembra essere riuscita a mantenere vive le ragioni della propria specialità. La riforma del titolo V impone, invero, una riflessione sul ruolo e le prospettive delle Regioni a statuto speciale. Si tratta di dover porre le premesse per un rilancio delle Regioni in una prospettiva di "specializzazione diffusa", in linea con i principi contenuti nell'art. 5 della Costituzione. In altre parole, occorre ricercare una nuova sintesi tra autonomia ed unità e tra omogeneità e differenziazione. Il passaggio ad un sistema regionale "asimmetrico" pare rappresentare il naturale sviluppo del principio autonomistico. Così, occorre, quanto meno inserire in Costituzione l'obbligo per le Regioni Speciali di rispettare il principio di equilibrio di bilancio contenuto nel novellato art. 81, ciò in quanto anche le Regioni a statuto speciale devono partecipare dell'impianto saldamente solidaristico tipico della forma di stato italiana, insieme alla condivisione, e al principio di responsabilità che dovrebbe sempre guidare i comportamenti della classe politica locale.

Evidenzia che l'art. 119 è una disposizione di buona qualità; sottolinea l'importanza del principio di perequazione e la rilevanza della regola fondata sulla capacità fiscale per abitante, aspetto fondamentale in quanto non tutte le Regioni hanno la stessa ricchezza procapite. Evidenzia come l'unità del Paese sia strettamente collegata anche alle questioni economiche: è importante evitare che la disparità tra Regioni ricche e quelle più povere possa ancora lievitare e provocare tensioni tra territori.

In relazione alle situazioni di dissesto e cattiva amministrazione, propone l'intervento sostitutivo dello Stato o il commissariamento, responsabilizzando e legando il dissesto o l'incapacità di amministrare un territorio con una norma che preveda l'ineleggibilità dell'amministratori responsabili di aver provocato situazioni di dissesto.

Con riferimento all'assetto definito nell'art 114 della Costituzione di una *governance* multilivello, in una visione tendenzialmente paritaria di tutti i livelli di governo, si chiede se un Ente intermedio tra Regioni ed enti locali non sia fondamentale, per il soddisfacimento delle funzioni di area vasta,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

soprattutto laddove il livello di governo comunale sia costituito da enti di ridottissime dimensioni, non in grado di garantire l'erogazione dei servizi ai cittadini. Ritiene che il problema non è tanto nella "denominazione" da attribuire all'ente e che sia utile un livello di area vasta, sull'esempio di altri ordinamenti.

Evidenzia che, probabilmente, le funzioni delle Province sono state offuscate dalla creazione di enti intermedi regionali, frutto di clientelismo. Invero, la difficile condizione della finanza pubblica, determinata soprattutto dall'enorme debito pubblico italiano, ed aggravata, altresì, dalla crisi economica della zona Euro, richiede uno sforzo ulteriore al fine di eliminare aggravii di spesa derivanti dalla sovrapposizione di enti ed organismi che esercitano funzioni che ben potrebbero essere affidate ad Enti di area vasta. Siffatta opzione legislativa consentirebbe un utilizzo oculato delle (scarse) risorse finanziarie pubbliche da impiegare nei settori di maggior rilievo per lo sviluppo economico e sociale delle Regioni italiane. Allo stesso tempo, la scelta di rafforzare le istituzioni territoriali previste dalla Costituzione impone di procedere alla soppressione di enti e strutture decentrate che non godono una diretta legittimazione democratica.

Sottolinea che anche la Spagna, il Belgio e la Germania hanno un livello intermedio. La stessa Francia, che sta rivendo il suo sistema, non sta eliminando i dipartimenti (la riforma francese approvata nel 2010, che entrerà in vigore dal 2015, prevede un accorpamento degli enti intermedi e non una semplice eliminazione).

Evidenzia come non sarebbe opportuno lasciare interamente alle Regioni la competenza in tema di organizzazione degli enti locali, in quanto, se in Costituzione non vengono previsti requisiti ben precisi, specie con riguardo alle dimensioni ottimali degli enti, anche questo tema rischia di divenire merce di scambio elettorale, nell'ambito della politica regionale.

Propone di lasciare i tre livelli di governo (evidenzia che non ne esiste un quarto, perché la Città metropolitana sorgerebbe in sostituzione della Provincia: Città metropolitane e Province, infatti, si collocano tra loro in un rapporto di assoluta alternatività).

Evidenzia l'importanza di indicare le dimensioni minime in Costituzione (salvo casi particolari, ad esempio le comunità montane). Si potrebbe stabilire il limite di 350.000 abitanti per il mantenimento delle Province, così come è necessario prevedere forme associative fra Comuni al di sotto di un certo numero abitanti.

E' chiaro, infine, che la costruzione della Seconda Camera dei territori resti il dato imprescindibile dal quale muovere per giungere ad una riscrittura coerente del nuovo Titolo V della Costituzione.

PROF.SSA POGGI

La nostra discussione sul "ruolo" della regione nell'ordinamento costituzionale e precisamente sul doppio ruolo (Stato-Regioni e Regioni e altri enti del sistema politico locale) ha messo in luce almeno tre opzioni diverse, che peraltro sono quelle che animano il dibattito sul regionalismo italiano sicuramente a partire dagli anni Settanta.

La prima è quella che discende dal federalismo binario legislativo e che vede una Regione forte che divide con lo Stato le scelte politicamente significative per il Paese. Si tratta di un'opzione sempre più annacquata, anche nei prototipi di sistemi federali e che anche in Europa tende a sbiadire a causa, tra l'altro, per un verso del processo di unificazione e per l'altro verso per la crisi economica. Processo di unificazione e crisi economica tendono, inevitabilmente, a riportare le decisioni al "centro". Se poi i due fattori si sommano, come è nell'oggi, l'effetto è garantito. Ed ancora non va trascurata l'incidenza in negativo su questa ipotesi che nel nostro Paese hanno avuto sia la mancanza di una Camera delle regioni (che avrebbe potuto stoppare preventivamente le leggi statali lesive dell'autonomia regionale), sia l'opera giurisprudenziale di una Corte costituzionale che non



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

ha mai fatto mistero di non avere propensioni regionalistiche, o autonomistiche in genere; sia, infine, la mancata riforma dell'amministratale statale che ha costantemente imbrigliato e impedito ogni possibilità di innovazione istituzionale (v. da ultimo la vicenda della impugnazione degli statuti regionali, oppure la non volontà di far decollare il regionalismo differenziato). Dunque questa prima opzione, forse teoricamente sostenibile, è impraticabile da noi, al momento e credo anche nel lungo periodo.

La seconda è quella che discende dal federalismo binario amministrativo e che vede Stato e Regioni condividere in sede locale l'attuazione amministrativa delle politiche statali. Un federalismo amministrativo forte accompagnato da un potere legislativo regionale debole e fortemente legato agli assetti strutturali del territorio. Questa opzione, sia chiaro, non è solo tornare indietro rispetto alla revisione del Titolo V del 2001, ma è tornare ancora più indietro, forse addirittura superando l'idea stessa della necessità delle regioni in Italia. Se, infatti, andassimo in questa direzione dovremmo revocare in dubbio tutta la stagione riformatrice del 1997 che è stato un tentativo importante di affidare alla Regione il ruolo di sintesi politico-amministrativa del territorio con poteri non solo di amministrazione, ma altresì di decisione di politiche importanti (pubblico-privato, sussidiarietà...). Se infatti il ruolo delle nostre regioni venisse confinato, oltrechè in un potere legislativo debole, anche in un ruolo amministrativo debole, non si capirebbe la ragione della loro "specifica" sopravvivenza rispetto agli altri enti territoriali, o rispetto alle agenzie amministrative statali territoriali.

La terza è invece quella di una Regione come ente di sintesi dei sistemi locali (Cammelli) secondo la logica di continuità Costituzione 1948-riforme del 1997- revisione costituzionale del 2001 (e sua razionalizzazione). Le conseguenze di tale scelta non sono di poco conto, non tanto forse a livello di modifica costituzionale, quanto a livello di riforme istituzionali ancora da compiere: forte riduzione del peso dell'amministrazione statale in sede locale, affidare alla Regione il ruolo di razionalizzazione degli enti e delle agenzie che a vario titolo assolvono funzioni di vario genere sul territorio.... sempre nel quadro di una unitarietà basata sulla fissazione di alcuni paletti costituzionali. Uno di questi, ad esempio, potrebbe essere quello della modifica dell'art. 118 primo comma fortificando l'idea che l'esercizio delle funzioni amministrative da parte dei comuni (sussidiarietà) deve rispondere, prima di tutto, al criterio della adeguatezza. Dunque ai comuni si affidano le funzioni in sussidiarietà solo se la loro dimensione è adeguata, spingendoli inevitabilmente verso l'associazionismo.

Le conseguenze di questo ruolo delle regioni sul Titolo V? Mi limito per ora ad elencarne alcune:

- 1) sicuramente sul piano legislativo la riattrazione allo Stato di una serie di materie che correttamente devono essere legificate su vasta scala (energia, grandi reti di comunicazione, porti e aeroporti, lavoro....);
- 2) la differenziazione del ruolo delle regioni rispetto agli altri enti territoriali, attraverso formule che ne mettano in evidenza non un gerarchia, ma un ruolo di "coordinamento" del sistema locale;
- 3) la modifica dell'art. 118 al primo comma eliminando la parola sussidiarietà (che è presupposta) ed enfatizzando, invece, l'adeguatezza ai fini del trasferimento delle funzioni amministrative;
- 4) la possibilità che la regione possa impugnare leggi statali anche lesive delle competenze costituzionali degli enti territoriali.

MINISTRO PROF. QUAGLIARIELLO



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Il Ministro chiude i lavori riassumendo gli interventi dei Membri della Commissione di Esperti, sintetizzabili con l'espressione suggerita da Cheli: "semplificare, completare, correggere".

Evidenzia che ci sono dei punti comuni o quasi comuni:

- 1) vi è sufficiente unanimità rispetto alla necessità di aumentare le competenze esclusive dello Stato,
- 2) vi è, altresì, sufficiente unanimità con riguardo alla necessità di una maggiore chiarezza rispetto alle c.d. clausole trasversali statali, individuate come la causa prima del contenzioso, ancora prima delle materie concorrenti.

Con riferimento a queste ultime, il Ministro evidenzia che sembrano emerse tre posizioni:

- 1) la prima consiste nel riformulare tali competenze alla luce delle maggiori competenze esclusive statali,
- 2) la seconda consiste nello "spacchettare" le materie concorrenti all'italiana e le materie concorrenti alla tedesca (cioè le concorrenti in deroga, che presuppongono l'assunzione di responsabilità ulteriore da parte della Regione ed eliminano la possibilità della stessa di porre veti, che costituisce un'importante causa del contenzioso),
- 3) la terza consiste nel limitarsi a elencare le materie esclusive statali, lasciando tutto il resto nella competenza delle Regioni, salvo la clausola di supremazia.

Il Ministro evidenzia, inoltre, che non sembrano essere state manifestate voci dissenzienti rispetto ai seguenti temi:

- 1) alla necessità di razionalizzare le competenze in materia regolamentare,
- 2) alla necessità di affermare il potere statale nelle realtà inefficienti,
- 3) alla necessità di superare i veti regionali nell'ambito delle competenze statali.

Il Ministro evidenzia, poi, che rimangono alcuni punti da approfondire.

In particolare, si riscontrano 5 nodi specifici da approfondire nella prossima riunione:

- 1) il rapporto tra Regioni e Comuni,
- 2) la gestione dell'area vasta e delle Province (sembra, però, che vi sia una convinzione diffusa sulla necessità di smantellamento altri enti sub-regionali strumentali),
- 3) il rapporto Stato e Regioni speciali,
- 4) l'accorpamento e la dimensione degli enti territoriali, sia rispetto alle piccole Regioni che ai piccoli Comuni,
- 5) i rapporti finanziari tra Stato ed enti locali (individuato da molti come "il" problema).

Conclude precisando alcune note tecniche e ribadisce l'importanza di concentrare la prossima riunione sui 5 aspetti da ultimo affrontati.

Ricorda, inoltre, che alcuni hanno evidenziato l'importanza di collegare questi argomenti al tema del bicameralismo. In proposito, specifica che tale questione potrà essere affrontata nel corso della riunione di lunedì prossimo, come argomento di cornice.

Comunica che il Comitato di redazione, in vista della prossima riunione, invierà ai Membri della Commissione una scheda sintetica sui punti condivisi, la quale potrà costituire un utile "strumento-guida" per la discussione.

Il Ministro comunica, infine, alcune precisazioni in merito alla sospensione estiva dei lavori. Questi seguiranno, tendenzialmente, il calendario stabilito, con un solo interrogativo su agosto, e riprenderanno dopo la prima settimana di settembre, possibilmente seguendo una traccia scritta. Sottolinea che, probabilmente, una o due riunioni saranno riservate a un'analisi di alto profilo sul ruolo dello Stato nell'attuale momento storico.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

COMMISSIONE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

RESOCONTO DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI

RIUNIONE DI LUNEDÌ 1° LUGLIO 2013

(Via della Stamperia, Roma)

Presenti: Ainis Michele, Barbera Augusto, Brunelli Giuditta, Caravita di Toritto Beniamino, Carlassare Lorenza, Catelani Elisabetta, Ceccanti Stefano, Cerrina Feroni Ginevra, Cheli Enzo, Chimenti Anna, Chiti Mario, Ciarlo Pietro, Clementi Francesco, D'Onofrio Francesco, De Vergottini Giuseppe, Di Federico Giuseppe, Dogliani Mario, Falcon Giandomenico, Frattini Franco, Frosini Tommaso Edoardo, Grisolia Maria Cristina, Lippolis Vincenzo, Luciani Massimo, Lupo Nicola, Mannoni Stefano, Mirabelli Cesare, Moscarini Anna, Nicotra Ida, Olivetti Marco, Onida Valerio, Pinelli Cesare, Pitruzzella Giovanni, Salazar Carmela, Tabellini Guido, Tucciarelli Claudio, Vandelli Luciano, Violante Luciano, Violini Lorenza, Zanon Nicolò.

Presidente: Ministro Prof. Gaetano Quagliariello

Segretario: Prof. Luca Antonini

MINISTRO QUAGLIARIELLO

Ringrazia i componenti della Commissione degli Esperti per i contributi presentati e comunica di aver acquisito tutte le modifiche e le specificazioni relative al verbale della prima riunione, che, pertanto, deve ritenersi definitivo.

Comunica, altresì, che le successive verbalizzazioni seguiranno la medesima metodologia utilizzata per la prima verbalizzazione.

Afferma che i sei punti di convergenza del documento di sintesi inviato costituiscono la traccia di riferimento dei lavori, che è opportuno si aprano considerando la nota inviata da Falcon. Osserva, poi, che altri sei punti richiedono, invece, ulteriori approfondimenti. In particolare, le questioni da approfondire sono:

- 1) come risolvere la mancata opzione nell'attuale Titolo V tra regionalismo e municipalismo;
- 2) quale opzione adottare in relazione alla questione della redistribuzione delle funzioni amministrative e il loro rapporto con le funzioni legislative;
- 3) come reimpostare e ricomporre il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali;
- 4) quali soluzioni adottare per la definizione della dimensione ottimale degli enti territoriali e dell'area vasta, anche alla luce dell'ipotesi di soppressione delle Province e di riallocazione delle relative competenze;
- 5) come impostare le relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali;
- 6) come risolvere i potenziali conflitti sulle grandi reti infrastrutturali che si generano tra le competenze statali e le autonomie territoriali titolari, direttamente o indirettamente, del governo del territorio.

Conferisce la parola al Prof. Falcon.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

FALCON

Legge il testo dell'intervento inviato e precisa i punti emersi durante la riunione precedente, da approfondire:

- 1) Rileva che, nonostante il testo dell'art. 117 Cost. rimanga squilibrato verso le Regioni (assenza di poteri statali in materie economiche e riserva a favore delle Regioni su alcune materie di interesse nazionale), i 12 anni passati dalla riforma costituzionale sono stati di esasperato centralismo statale, assecondato dalla Corte Costituzionale. Pertanto, se il testo formalmente richiede un riequilibrio a favore dello Stato, sostanzialmente è da valutare un riequilibrio a favore delle Regioni.
- 2) Le materie di interesse nazionale che si vorrebbero riportare alla competenza esclusiva statale dovrebbero considerare le Regioni come elementi costitutivi della Repubblica e, pertanto, compartecipati dell'interesse nazionale, che non è realmente separabile dall'interesse locale.
- 3) La partecipazione delle Regioni e dei Comuni al procedimento legislativo statale attraverso un organo che le rappresenti, non è solo un modo di semplificare il problema, ma è il solo modo di risolvere in modo equilibrato il riparto delle competenze legislative.
- 4) Non è stato ipotizzato un ritorno della clausola residuale a favore del legislatore statale. Per quanto l'attuale clausola residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost. si sia rivelata povera di contenuti, essa ha comunque un ruolo base nella costruzione giuridica dei compiti legislativi. Se la si volesse tornare ad invertire, ciò costringerebbe a ritornare alla definizione puntuale delle competenze delle Regioni, senza dover elencare le funzioni e i poteri statali. Osserva che ciò si tradurrebbe in un nuovo sconvolgimento del quale non si ravvede la necessità.
- 5) La soluzione ipotizzata per il riparto dei poteri regolamentari, coincide con l'attuale definizione dell'art. 117, comma 4, Cost., ma dovrebbe essere introdotta una regola specifica sui poteri regolamentari nelle materie di legislazione statale che sono in realtà di incidenza sulla legislazione regionale, come, ad esempio, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni quando non avvenga direttamente con legge. In questi casi sarebbe opportuno stabilire un meccanismo di collaborazione tra enti.

LIPPOLIS

Ritiene che il Senato debba essere un punto di mediazione tra centro e periferia. In proposito, formula alcune osservazioni: la presenza di un centro di mediazione tra Stato e Regioni dovrebbe comportare una forte semplificazione di tutta la strutturazione dell'art. 117 Cost. Bisognerebbe, in particolare, introdurre una clausola di interesse nazionale di supremazia dello Stato, sul modello tedesco, ovvero la possibilità per lo Stato di intervenire a tutela dell'interesse generale all'unità dell'ordinamento giuridico. Ciò consentirebbe di superare le clausole trasversali indicate nell'attuale art. 117, comma 2, Cost. Ritiene necessario arrivare a una semplificazione del citato art. 117 Cost., eliminando la potestà concorrente in quelle materie di interesse nazionale già evidenziate. La combinazione di quanto detto, con l'affidamento alle Regioni della competenza residuale, condurrebbe a un sistema molto flessibile, con la clausola di interesse nazionale e la riscrittura della competenza propria dello Stato, senza escludere la possibilità per lo Stato di consentire alle Regioni di intervenire legislativamente. Ciò potrebbe contribuire a ridurre sensibilmente il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale nelle materie in cui le Regioni, seppur competenti, non legiferano, ma continuano ad impugnare le leggi statali. Ritiene che un secondo elemento essenziale sia la revisione delle Regioni a statuto speciale e del regionalismo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

differenziato. Pur riconoscendo che alcune specificità sono pienamente giustificate, come la Valle D'Aosta e il Trentino Alto Adige, per le altre sarebbe necessario un ridimensionamento. In particolare, l'art. 116, ultimo comma, Cost. appare una norma da eliminare. Infine ritiene necessario intervenire sull'art. 114 Cost. eliminando Province e redistribuendone le rispettive funzioni.

MINISTRO QUAGLIARIELLO

Osserva che il Prof. Lippolis oltre ai sei punti citati, ha ripreso e si è espresso all'interno delle alternative tra mantenere gli elenchi di materie o prevedere la sola elencazione delle materie di competenza statale con attribuzione di quelle residuali alle Regioni, salvo la clausola di garanzia.

CARAVITA

Ritiene necessario semplificare il sistema delle competenze legislative, ma non attraverso la soppressione della competenza concorrente. Infatti, pur riconoscendone i limiti, definisce l'elenco delle materie una guida per legislatore, operatori ed interpreti, che indirizza il funzionamento del sistema. Ritiene, pertanto, che la semplificazione possa raggiungersi attraverso l'elaborazione di due elenchi di materie, uno relativo alle competenze statali ed uno alle competenze regionali, accompagnati da una o più clausole di supremazia a favore dello Stato e dalla clausola residuale a favore delle Regioni per le materie di interesse locale. Al fine di mantenere la competenza concorrente, ritiene necessario un indirizzo comune su tutte le materie (e questa è anche la ragione per cui le materie regionali sono tutte di competenza concorrente). Ritiene che il vero problema dell'art. 117, comma 3, Cost. sia da individuarsi nella impossibilità di adottare norme suppletive e cedevoli da parte dello Stato, che occorre pertanto introdurre, accanto alla legge quadro di principio. In merito ai potenziali conflitti, ritiene che i meccanismi risolutivi già esistano, citando in proposito la sentenza della Corte costituzionale in materia nucleare.

Sull'opzione regionalismo/municipalismo, collegata al problema della distribuzione delle funzioni, propone la seguente soluzione: da un lato, un nucleo indefettibile di funzioni solo dei Comuni, dall'altro, la distribuzione delle altre funzioni amministrative da parte del titolare della funzione legislativa.

E' favorevole all'eliminazione delle Province e delle Città metropolitane dal testo costituzionale, ma non dall'ordinamento, in quanto rileva l'opportunità di mantenere tali enti nello schema istituzionale. Infatti sull'ipotesi di riallocazione delle competenze è contrario alla distribuzione solo tra Comuni e Regioni.

Osserva che l'eventuale eliminazione delle Regioni speciali presenti numerose difficoltà ; ritiene necessario, però, sottoporre tali Regioni al vincolo del rapporto risorse/funzioni e ai meccanismi di perequazione e sussidiarietà: va pertanto riscritta la legge sul federalismo fiscale ovvero prevista un'apposita disposizione costituzionale.

Con riferimento alle relazioni finanziarie, modificherebbe la norma sulla perequazione, legandola ad altri parametri oltre a quello della capacità fiscale; eliminerebbe il divieto degli interventi perequativi finalizzati (che invece esistono in tutti gli Stati federali e regionali); riterrebbe opportuno individuare un principio più chiaro sulla ripartizione dei tributi.

CERRINA FERONI



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Evidenzia in premessa la necessità di individuare criteri chiari e semplificati di riparto, al fine di costituzionalizzare il meno possibile, in quanto ipotesi di potenziali conflitti. Esprime non solo contrarietà a costituzionalizzare una lista di competenze esclusive delle Regioni che non potrebbe, tra l'altro, essere esaustiva, ma invita anche a riflettere su tali materie, in particolare sul turismo che ritiene necessario riportare alla competenza concorrente. Ritiene non praticabile il modello tedesco sul riparto delle competenze (introdurre su alcune competenze concorrenti una competenza in deroga dello Stato e sulla deroga dello Stato la possibilità di deroga della Regione, con ulteriori eccezioni in deroga) in quanto in contrasto con le esigenze di semplificazione e chiarezza.

E' altresì contraria alla soluzione avanzata da Barbera relativa all'eliminazione della potestà concorrente e all'assegnazione alla Regione della potestà esclusiva, con costituzionalizzazione della clausola di supremazia statale, perché il contenzioso più problematico è stato quello che ha interessato le materie esclusive (mentre ha interessato in misura minore le concorrenti) e perché l'abbandono di una legislazione di principio da parte dello Stato (laddove non vi fossero nemmeno principi dell'Unione Europea cui le Regioni sono tenute ad attenersi) creerebbe il rischio di una disgregazione dell'ordinamento nazionale e della sua unità, con una serie di leggi regionali sulle varie materie più simili ai regolamenti comunali che a leggi vere e proprie. Propone quindi di mantenere in Costituzione solo le materie esclusive dello Stato, con attribuzione alle Regioni di quelle non espressamente indicate, sulle quali lo Stato determina i principi fondamentali. Di conseguenza non esisterebbero più le competenze esclusive delle Regioni. Evidenzia i meriti di tale proposta: non scrivere cataloghi di materie, non lasciare troppo spazio alla legislazione regionale che non ha dato buona prova, mantenere l'unità dello Stato senza essere costretti ad intervenire in Costituzione con clausole di prevalenza o supremazia che potrebbero essere mal tollerate dalle Regioni (del resto il principio già esiste avendolo affermato a chiare lettere la Corte costituzionale), prendere atto che le competenze residuali delle Regioni sono fonte di conflitti. Inoltre aggiunge che le leggi di principio dovrebbero essere approvate da Parlamento dove le Regioni siano rappresentate dalla Seconda Camera.

In merito all'art. 118 Cost., introdurrebbe il principio del parallelismo delle funzioni: dove c'è legislazione statale ci deve essere anche l'attribuzione di funzioni amministrative; dove ci sono funzioni legislative concorrenti delle Regioni ci devono essere funzioni amministrative regionali, salvo quelle spettanti agli enti locali da attribuire con leggi di principio.

Sul tema dei conflitti, sostiene che la soluzione già esista e cita in proposito il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, avanzando inoltre la proposta di potenziare sul punto il Consiglio delle autonomie locali.

E' favorevole all'eliminazione delle Province e delle Città metropolitane dal testo costituzionale, mentre dovrebbe essere ivi prevista la competenza delle Regioni in ordine ai processi di fusione o articolazione interna al proprio territorio dei Comuni, al fine di razionalizzare o meglio coordinare i servizi.

E' altresì favorevole all'eliminazione della differenziazione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, in quanto non più sostenibili le ragioni che furono alla base di tale scelta.

ONIDA

In merito al punto della distribuzione delle funzioni e dell'elenco delle materie ritiene che non sia opportuno ispirarsi a modelli stranieri, a causa della peculiarità della realtà italiana, ove esiste una lunga esperienza di regionalismo, sia precedente che successiva al 2001, e una giurisprudenza costituzionale ampia della quale non si può non tenere conto.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

E' contrario alla soppressione delle competenze concorrenti che ritiene essere uno degli aspetti del regionalismo italiano che ha funzionato relativamente meglio. Sono altri i punti critici: l'impatto fra materie "apparentemente" residuali e interventi dello Stato attraverso clausole trasversali; la difficoltà a proceduralizzare aspetti della disciplina che richiedono necessariamente il concorso delle Regioni e dello Stato. Esistono materie che non possono non essere di competenza ripartita, come ad esempio il governo del territorio e la tutela dell'ambiente: gli interventi in queste materie non solo incidono necessariamente su grandi interessi nazionali, ma investono l'essenza stessa delle Regioni (quali enti territoriali) alle quali non può pertanto essere sottratta la disciplina del proprio territorio. Sostiene che l'elasticità tra principi e dettagli nelle materie di competenza concorrente non è solo ineliminabile, ma anche utile. Ritiene che, al fine di superare la possibile obiezione del mancato adeguamento delle Regioni alle norme di principio statali, si potrebbe introdurre una clausola di impugnabilità diretta da parte dello Stato delle leggi regionali non adeguate entro un termine assegnato dal legislatore statale.

In merito agli strumenti per differenziare la legge dello Stato sulle materie concorrenti, è favorevole a prevedere una categoria di leggi organiche bicamerali nelle quali l'intervento del Senato sia necessario, o di tipo paritario ovvero di tipo accessorio, con prevalenza finale della Camera. E' pertanto necessario perseguire l'obbligo per il legislatore statale di operare su due piani: intervenire con una legge organica che detta principi inderogabili; rispettare i medesimi principi nella restante attività legislativa.

Relativamente alla questione dell'uso improprio delle competenze esclusive dello Stato (si riferisce in particolare all'uso improprio della tutela della concorrenza derivante dalla mancata previsione della possibilità per lo Stato di effettuare interventi di interesse nazionale per lo sviluppo economico) propone di introdurre una clausola che, da un lato, delinea le competenze statali in materia e, dall'altro, introduca delle clausole di salvaguardia per le Regioni rispetto all'uso delle competenze trasversali: occorre che le Regioni mantengano uno spazio nell'ambito dei principi che lo Stato detta. Analoga clausola di salvaguardia per le Regioni dovrebbe essere prevista anche per l'ordinamento civile al fine di evitare interventi da parte dello Stato che riguardano, invece, l'organizzazione delle Regioni e degli enti locali, nonché l'esercizio delle loro funzioni.

Sulle funzioni amministrative, ritiene che l'art. 118 Cost. non richieda grandi modifiche: è d'accordo con Caravita circa la rimessione dell'allocatione delle funzioni amministrative al legislatore competente. Conviene nel riconoscere uno spazio alle Regioni sull'ordinamento degli enti locali, introducendo una competenza di tipo concorrente in materia di enti locali dove le Regioni legiferano, pur nell'ambito dei principi dettati dallo Stato. E ciò al fine di ricondurre ad unità il sistema delle autonomie. Osserva che se si affida alle Regioni il compito di individuare gli enti di area vasta ed il modo in cui esse si raccordano, troverà una soluzione anche il problema delle Province, sulla cui soppressione peraltro manifesta contrarietà: devono divenire enti facoltativi la cui istituzione è rimessa alle Regioni se hanno necessità di dotarsi di enti di area vasta.

E' favorevole al mantenimento delle Regioni a statuto speciale in quanto la specialità ha delle ragioni storiche, ineliminabili e preziose: ciò che deve essere eliminato sono le disarmonie ed in particolare quelle di carattere finanziario, in quanto l'ordinamento finanziario non può che ispirarsi a principi comuni. Inoltre andrebbe rafforzato l'art. 116, comma 3, Cost. nel senso che tutte le Regioni che vogliano, o siano in grado, dovrebbero poter conquistare spazi di autonomia speciale.

Sulla base dell'assunto della diversità (storica, geografica, territoriale, ecc.) delle Regioni italiane, ritiene priva di senso una disciplina uniforme delle medesime.

Mantenendo un rapporto più stretto fra Regioni ed enti locali ed evitando il centralismo regionale ed il localismo trova soluzione anche il problema del municipalismo/regionalismo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Non ritiene necessari interventi sull'impostazione dell'art. 119 Cost., poiché le problematiche in merito riguardano invece l'attuazione dei suoi principi.

Per risolvere il problema dei conflitti, sostiene che siano necessarie procedure opportune di partecipazione che, da un lato, non siano di ostacolo alle decisioni statali e, dall'altro, consentano l'emersione dei vari interessi regionali e locali: è pertanto necessario potenziare ed imporre i meccanismi di leale collaborazione sui grandi temi.

BARBERA

Ritiene che occorra interrogarsi sull'utilità delle Regioni e delle Province e sulle funzioni che si ritiene esse debbano esercitare. Ritiene che la funzione più importante della Regione sia quella di far sì che il Paese possa concorrere nella competizione globale attraverso sistemi territoriali di imprese, in sinergia e non in contrapposizione con lo Stato integrando quindi il livello regionale e quello statale.

Rileva che dalla discussione è emerso uno schema che prevede, da un lato, la suddivisione delle competenze tra i vari livelli di governo con il connesso sistema di garanzie e, dall'altro, l'affidamento alla Corte costituzionale di un ruolo arbitrale che, nel tempo, ha di fatto prodotto la riscrittura del Titolo V. Pur ammettendo che lo schema ha funzionato, ritiene necessario ripartire le competenze tenendo conto di un nuovo Senato rappresentativo delle Regioni e facendo in modo che non debba essere la Corte, organo peraltro non politico, a richiamare i principi di interesse nazionale e leale collaborazione. Rileva, in accordo con Onida, la necessità di un coordinamento tra i legislatori dei diversi livelli al fine di dare agli operatori economici certezze sulle norme effettivamente applicabili. Nel quadro di un Senato delle Regioni, ritiene necessario valorizzare la tendenza alla smaterializzazione delle competenze ritenendo preferibile la suddivisione per compiti e funzioni che lo Stato o le Regioni svolgono in relazione a specifiche materie. Ricorda come la stessa Corte abbia più volte chiarito che, in presenza di molteplici interessi da comporre, la suddivisione per materia non è sempre possibile. Ritiene necessario, quindi, individuare nettamente le competenze statali ampliate con alcuni ambiti già condivisi ed assegnando, poi, alla legge dello Stato la facoltà di individuare gli spazi di operatività delle Regioni, anche con modalità differenziate in riferimento ad alcune Regioni e rendendo così superfluo il ricorso all'art. 116, comma 3, Cost. Relativamente alle materie concorrenti, sostiene che non debbano essere eliminate, ma che occorra semmai eliminare le leggi cornice che a suo parere non hanno funzionato; le materie concorrenti ritiene vadano assegnate alla competenza residuale regionale, attribuendo tuttavia spazi allo Stato per intervenire a fini di tutela dell'interesse nazionale. Ritiene utile elencare alcune materie attribuite alla competenza residuale, in particolare pianificazione e infrastrutturazione di interesse regionale, mobilità all'interno del territorio, servizi reali di impresa, qualificazione professionale; organizzazione dei servizi sociali e sanitari, nonché l'organizzazione dei servizi scolastici, ferme restando le norme generali sull'istruzione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Sottolinea l'importanza della elencazione delle funzioni, poiché, diversamente, sarebbe difficile applicare la norma costituzionale sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.). Evidenzia, inoltre, problemi di diritto transitorio in specifici settori (ad es. testo unico dell'edilizia). E' d'accordo sull'eliminazione del riferimento al potere regolamentare delle regioni sulle materie concorrenti.

Ritiene innegabile la competenza delle Regioni in materia di ordinamento locale in quanto è precisa vocazione regionale occuparsi dell'organizzazione degli enti ricadenti sul proprio territorio.

Per quanto riguarda invece il tema Province e la loro soppressione, tema delicato su cui si registra un forte livello di attenzione dell'opinione pubblica, manifesta la propria perplessità sulla possibilità



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

di individuare funzioni di natura esclusivamente provinciale e tali da giustificare il mantenimento di tale livello governo. Rimarca come, ai fini di una generale *spending review*, sia necessario intervenire sugli organi elettivi delle province per consentire anche una riorganizzazione delle strutture periferiche dello Stato.

BRUNELLI

Precisa che intende soffermarsi su due tematiche, il tema del nuovo bicameralismo e l'assetto degli enti locali.

Sul bicameralismo ricorda la condivisione raggiunta al tavolo circa l'attribuzione al Senato di competenze su autonomie territoriali ivi compresi i Comuni, soluzione di compromesso nel solco della tradizione italiana, coerente con l'idea di una forte democrazia locale. Sul rapporto municipalismo e regionalismo rileva come anche nella composizione del Senato si sia tenuto conto che i due livelli non si sovrappongono, ma si affiancano. Ritiene che l'esigenza da cui nasce la riforma del bicameralismo sia quella di superare le inefficienze del bicameralismo perfetto nonché quella di assicurare l'efficace proiezione degli interessi regionali al centro del sistema. Alla luce di ciò, ritiene che la limitazione dei poteri legislativi del Senato che si intende realizzare non deve essere letta come una *deminutio*, bensì come garanzia di non coinvolgimento nelle logiche dello scontro partitico contingente: Ritiene, infatti, che il Senato debba costituire una sede di riflessione e di emersione degli interessi territoriali. Ritiene, inoltre, che potrebbero essere affidati al Senato poteri ispettivi, competenze sulla valorizzazione delle politiche pubbliche, nonché il potere di scelta di una quota dei giudici costituzionali.

Sull'assetto degli enti locali, condivide che la competenza in materia debba essere affidata alle Regioni trattandosi di scelte che devono tener conto delle profonde differenze territoriali presenti nella nostra realtà nazionale. Allo stesso modo ritiene che debbano essere le Regioni a decidere l'istituzione ovvero il mantenimento di enti di area vasta, ma che in ogni caso non debba trattarsi di un ente intermedio politico-rappresentativo, dovendo rispondere ad esigenze di coordinamento di funzioni di area vasta. A tale proposito, in accordo con Barbera, ritiene che tre livelli di rappresentanza politica insistenti sul medesimo territorio implicino conflittualità e costi piuttosto che capacità di decisione e gestione. Ritiene necessario attivare moduli cooperativi efficienti.

FRATTINI

Preliminarmente, in accordo con Barbera, ritiene utile interrogarsi sull'utilità delle Regioni. Afferma, poi, che il meccanismo delineato da Barbera e Caravita è maggiormente rispondente all'obiettivo della semplificazione, nonché fortemente incisivo sull'assetto attuale e non mortificante il ruolo delle Regioni.

E' favorevole ad elencare in Costituzione le competenze statali e regionali.

In relazione al mantenimento della competenza concorrente, ritiene necessaria la previsione di meccanismi di legislazione suppletiva e cedevole oltre che dei principi di supremazia e di interesse nazionale. Qualunque sia la soluzione in materia di elencazione delle competenze, ritiene che, in ogni caso, quando lo Stato legifera sulle materie, ancorché di competenza statale, la legge debba essere bicamerale. Osserva che l'opzione a favore dell'eliminazione della competenza concorrente, può facilitare la soluzione sulla potestà regolamentare con l'attribuzione della funzione amministrativa al titolare della funzione legislativa. In caso contrario (ipotesi Caravita) occorre porsi il problema di individuare con certezza l'attribuzione della funzione amministrativa. Sul tema della delegabilità alle Regioni di funzioni legislative afferma che si dovrebbe trattarsi in ogni caso di una delegabilità o di possibile attribuibilità sia di competenze legislative proprie sia di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

competenze delegate attribuibili dallo Stato alle Regioni. Occorrerebbe consentire allo Stato con legge il recupero delle funzioni trasferite o delegate e porre attenzione alla delegabilità di competenze di alcuni specifici settori. In merito alla distinzione delle competenze ritiene che occorra riflettere su come le Regioni si siano progressivamente attribuite funzioni sempre più estese, in particolare nella materia inerente i rapporti internazionali fino a lambire la materia degli aiuti allo sviluppo dei Paesi emergenti, il che ha portato a gravi disfunzioni reali.

Si dichiara favorevole alla concorrenza delle Regioni nella fase discendente dell'attuazione della normativa europea, ma a condizione che essa riguardi solo i sistemi preordinati alla crescita e allo sviluppo e non dia alle Regioni la generale possibilità di interagire nella definizione delle politiche di recepimento degli atti europei.

Ritiene che le Regioni speciali debbano essere mantenute e concorda con coloro che auspicano l'apertura anche ad altre Regioni ordinarie di spazi di autonomia su particolari materie. Ritiene infine necessario che anche le Regioni speciali debbano concorrere alla definizione degli equilibri di bilancio.

CLEMENTI

Condivide, in via generale, l'esigenza di semplificare, completare e correggere.

In particolare, alla luce di quanto proposto da Brunelli sulla definizione del nuovo Senato, osserva che la proposta sull'art. 114 Cost. configura una visione aperta e poliarchica che non prevede le Province, bensì una composizione che si rifletta all'interno del Senato, riprendendo quanto indicato nella bozza Violante della XV legislatura, che prevedeva una composizione del Senato a due sfere.

Nel riprendere alcune considerazioni di Frosini e con riferimento al diritto comparato, accenna al Senato francese e ne illustra i pregi quali, ad esempio, il suffragio indiretto, indicativo di un grande legame sia con il territorio ma anche con la Repubblica. Osserva che, nonostante il numero elevato di componenti del Senato francese (348), la Seconda Camera ha un insieme di competenze nel procedimento legislativo subordinate all'Assemblea nazionale. Il Senato dovrebbe avere, pertanto, altre competenze: maggiori poteri ispettivi e poteri di nomina dei giudici costituzionali. E' contrario alla presenza dei senatori a vita (ad eccezione degli ex presidenti della Repubblica) ed inserirebbe, contestualmente alla modifica della legge elettorale, tutta la circoscrizione estero nel Senato, evidenziandone il ruolo di rappresentatività dei territori. In merito ai soggetti indicati dall'art. 114 Cost., condivide l'ipotesi della forte semplificazione indicata da Barbera perché consentirebbe di identificare "chi fa che cosa".

Sul tema della specialità, ritiene che la chiave di lettura sia l'Unione Europea con conseguente ridefinizione delle Regioni speciali, anche con una connotazione diversa tra loro, altrimenti si rischia una visione rivolta al passato.

GRISOLIA

Evidenzia come il punto di partenza sia la riforma del bicameralismo e della composizione del Senato che, una volta definita, semplificherebbe le questioni riguardanti la forma di Governo e la discussione sulla riforma del Titolo V. Pur condividendo la necessità che il Senato sia rappresentativo delle Regioni e delle autonomie locali, occorre, però, definirne puntualmente la composizione: rimane aperto il problema relativo alla scelta tra rappresentanza diretta e rappresentanza indiretta, attraverso la designazione dei Consigli regionali oppure attraverso una rappresentanza diretta dei Presidenti delle Regioni o dei Sindaci. Nel ridefinire il sistema delle autonomie locali, ritiene necessario riscrivere l'art. 114 Cost., facendo riferimento solo allo Stato, alle Regioni e ai Comuni, riaffermando l'importanza di questi ultimi, quali enti più vicini ai



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

cittadini. Pur eliminando le Province e le Città metropolitane dal testo costituzionale, ritiene che queste debbano essere mantenute nella realtà istituzionale e la loro regolamentazione debba essere affidata alle Regioni, affiancate dallo Stato (quindi dal Parlamento in cui sono rappresentate le Regioni), inserendo qualche riserva rinforzata in Costituzione che recuperi i principi di autonomia organizzativa e funzionale degli enti intermedi che andranno comunque garantiti.

In merito alle modifiche all'art. 118 Cost., evidenzia il pericolo di un ingorgo istituzionale qualora rimanesse affermato, come oggi, il principio di sussidiarietà, in riferimento alle ipotesi di inserimento nel nuovo articolo 117 Cost. di clausole di supremazia. Se lo Stato, oltre alla funzione legislativa, avesse la possibilità di avocare a sé funzioni amministrative, accentrerebbe un ambito troppo vasto di funzioni, sia a livello legislativo, sia a livello amministrativo. Espone le soluzioni per poter risolvere il problema e rimodulare il principio di sussidiarietà: o, come suggerito da Caravita, si attribuiscono allo Stato le competenze amministrative nell'ambito delle competenze legislative, modulando l'esercizio della funzione amministrativa e il principio di sussidiarietà ad un livello sub statale, oppure potrebbe essere necessario introdurre delle garanzie di tipo procedurale nell'assunzione di questa sussidiarietà da parte dello Stato, ad esempio richiamando in Costituzione il principio di leale collaborazione, ormai codificato dalla Corte costituzionale. Ciò consentirebbe di evitare la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni che, a suo avviso, oltre ad irrigidire il principio di leale collaborazione, potrebbe generare dei nuovi conflitti costituzionali. In merito all'art. 117 Cost., riprendendo l'intervento di Chiti, condivide la proposta di distaccare il primo comma, che fa riferimento ai limiti derivanti dal diritto dell'Unione Europea e dai trattati internazionali, per creare una nuova disposizione che definisca in modo più preciso e moderno meccanismi di raccordo tra ordinamento interno ed internazionale. Per quanto riguarda gli assetti delle competenze, suggerisce una semplificazione conservatrice: risistemare le competenze, recependo le indicazioni delle Corte Costituzionale degli ultimi anni, senza stravolgere il testo.

D'ONOFRIO

Premette che le riforme debbano essere costruite sulla base della Costituzione vigente.

Sul tema municipalismo e regionalismo sottolinea come il problema del rapporto tra i due enti sia sempre esistito; occorre interrogarsi se mantenere o meno il principio, riconosciuto nella Costituzione, che le Regioni sono le sole titolari di potere legislativo. Si dichiara favorevole alla soppressione delle Province come soggetto amministrativo, ma ritiene debba essere affrontato il tema dell'assetto delle articolazioni periferiche statali in ambito provinciale, ambito a suo avviso destinato a perdurare anche a seguito della soppressione delle Province, a causa dell'insistenza sul territorio oltre che di uffici periferici dello Stato anche di sedi territoriali di associazioni di categoria (Confindustria e sindacati).

Condivide con Barbera che le funzioni essenziali svolte dalla Provincia sono poche e che la soppressione di tale ente è necessaria per affrontare una seria *spending review*.

Riguardo ai Comuni, ritiene assolutamente necessario che sia la legge statale a delinearne le funzioni proprie e ineliminabili.

Ritiene che le Regioni nell'attuale sistema debbano essere gli unici soggetti, insieme allo Stato, titolari della funzione legislativa; pur tenendo conto tuttavia del progressivo esaurirsi della funzione legislativa regionale, riterrebbe utile potenziarne la funzione amministrativa anche trasferendo ad esse le funzioni amministrative delle Province soppresse.

Sulle Regioni speciali si dice contrario alle ipotesi della loro soppressione e alla modifica dell'assetto attuale legato a ragioni storiche profonde. Ritiene necessario individuare modalità di coordinamento della specialità con i principi della perequazione e della solidarietà. Ritiene che il



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

tema della specialità possa essere affrontato adeguatamente attraverso l'art. 116, comma 3, Cost., che prevede l'attribuzione anche alle Regioni ordinarie di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Sottolinea l'assoluta necessità di un coordinamento del nuovo art. 81 Cost. con il sistema complessivo delle autonomie locali, essendo tale norma il perno del processo di federalizzazione europea. Suggerisce la possibilità di utilizzare la IX disposizione transitoria della Costituzione per coordinare l'art. 81 e l'art. 119 Cost. In conclusione, a proposito del Senato federale, rimarca come a suo avviso il dibattito finora svolto non comporti automaticamente un Senato rappresentativo delle Regioni.

VIOLANTE

Afferma che la riforma sul Titolo V incide fortemente sullo sviluppo economico del Paese e sulla competitività, ambiti che richiedono certezze sulle competenze. Ritiene opportuno mantenere fermo l'assetto attuale del Titolo V così come ridefinito anche dalla proliferante giurisprudenza costituzionale, evitando forti innovazioni che potrebbero essere fonte di ulteriori problematiche. Per quanto attiene al tema delle grandi reti, afferma che l'allocazione della materia nella competenza esclusiva statale non sia risolutiva delle conflittualità, stante il forte impatto con il territorio e le sottese competenze regionali. Osserva che, nella prassi, il meccanismo attuale è usato in termini ricattatori dalle Regioni e degli enti locali nei confronti degli operatori che devono realizzare le infrastrutture, attraverso compensazioni e battaglie politiche molto forti che portano anche ad una lievitazione dei costi. Si chiede se in queste materie, una volta definita una infrastruttura di interesse nazionale, sia possibile individuare l'interesse prevalente che consenta di decidere sui conflitti. In merito alla legislazione concorrente in cui lo Stato detta i principi fondamentali, esprime perplessità sulla posizione di quanti reclamano per il Senato una posizione dominante, ritenendo che in tale ipotesi le Regioni interverrebbero su due piani: quello relativo ai principi fondamentali e quello che detta la disciplina di dettaglio. Si mostra favorevole, pertanto, solo al potere di richiamo del Senato nelle materie concorrenti. Si dice favorevole alla riduzione del numero dei Comuni con la fissazione di un tetto massimo, ponendo l'attenzione tuttavia sul fatto che tale intervento ricadrebbe inevitabilmente anche sulle Regioni di piccole dimensioni; pertanto la nuova formulazione dovrebbe adeguatamente motivare la limitazione dell'intervento di riduzione ai soli Comuni. Solleva, poi, la questione dei cc.dd. "conflitti in astratto", che si verificano quando, ad esempio, la Regione, pur in assenza di propria specifica legiferazione, solleva conflitti di attribuzione nei riguardi di norme statali che ritiene lesive della propria competenza. Si interroga se sia possibile costruire una norma che consenta di porre conflitti di attribuzione solo in presenza di specifica legislazione dell'ente ricorrente, altrimenti si è in presenza di conflitto sulla sovranità. E' favorevole a eliminare il riferimento costituzionale alle Province, ritenendo altresì che le decisioni sull'ente intermedio debbano essere attribuite alle Regioni, semmai ipotizzando la fissazione di un tetto del numero di abitanti che limiti tale facoltà solo a determinate Regioni.

DE VERGOTTINI

Sul punto municipalismo o regionalismo, opta per la prevalenza delle Regioni. Ritiene altresì che la presenza dei Comuni nella Seconda Camera debba essere filtrata dalle Regioni, per evitare la presenza nel Senato di interessi potenzialmente configgenti. A suo parere, deve essere chiaro che l'asse di riferimento degli interessi territoriali è la Regione. Ribadisce, quindi, che gli interessi dei Comuni debbano passare attraverso le Regioni ed esprime perplessità circa la preoccupazione che i Comuni, soprattutto i grandi Comuni, possano sentirsi sminuiti perché non eletti direttamente in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Senato. Afferma che un Senato forte con la presenza delle Regioni è importante per le Regioni stesse, ritenendo opportuno su questo punto non mantenere una posizione oscillante.

Sul tema Province, condivide che la competenza sulla loro istituzione sia attribuita alle Regioni, fulcro di smistamento degli interessi locali. Ritiene che le Regioni debbano essere presenti in Senato: sulle modalità elettive, si dice contrario all'elezione diretta per evitare il controllo dei partiti nazionali sugli interessi locali preferendo il modello *Bundesrat*. Ritiene il Senato quale centro di smistamento delle potestà esclusive e concorrenti.

E' favorevole all'ampliamento delle competenze esclusive. In relazione alle competenze concorrenti, nel ritenere l'utilità di mantenere i principi fondamentali, si esprime a favore della previsione di norme cedevoli.

In un Senato forte ritiene importante prevedere le Commissioni di conciliazione intercamerale, come avviene in tutti i sistemi federali. Ritiene che tali Commissioni siano necessarie alla risoluzione dei conflitti tra Stato e Regioni, tutelando gli interessi di entrambi ed evitando i conflitti presso la Corte costituzionale. Sul tema della specialità, pur sottolineando l'importanza dell'aspetto storico da cui non si può prescindere, rileva che l'attuale sistema certamente in alcuni casi è superato; oggi il problema è quello del mantenimento delle garanzie per le minoranze ed in questo senso è necessario guardare al mutato quadro di riferimento europeo ed internazionale che rende obsolete le nostre specialità.

MOSCARINI

Si dichiara favorevole all'ampliamento delle competenze esclusive statali (anche sulla protezione civile) con la conseguente riduzione delle materie concorrenti.

Sulla competenza concorrente opta per il modello alla tedesca, coerente con il modello del Senato delle Regioni, con la clausola di supremazia e l'esclusione di competenze in deroga.

Ritiene che debbano essere mantenute le competenze residuali regionali.

E' favorevole all'intervento sull'art. 118 Cost., con l'individuazione tassativa da parte dello Stato delle funzioni amministrative dei Comuni.

E' favorevole, inoltre, alla soppressione del riferimento costituzionale alle Province e alle Città metropolitane come enti necessari. Ritiene, tuttavia, opportuno attribuire alle Regioni la competenza a istituire e disciplinare enti intermedi. Suggerisce l'opportunità di prevedere una normativa transitoria su eventuali accorpamenti delle attuali Province.

Con riferimento alle Regioni speciali, si dichiara favorevole al loro mantenimento, ma ritiene necessario il loro coinvolgimento sui principi di perequazione e solidarietà fiscale.

Ritiene utile prevedere, con norma non costituzionale, un rafforzamento dei profili di cooperazione tra Regioni, sia ordinarie che speciali, stabilendo eventualmente una soglia del PIL oltre il quale la compartecipazione deve essere ridistribuita.

CHITI

Preliminarmente pone due riflessioni: la prima è di carattere generale sul Titolo V, ovvero se tale normativa debba essere rivisitata secondo i grandi temi trattati dalla Commissione oppure se si tratti di rivedere il testo, espungendo dallo stesso una serie di questioni che possono trovare meglio definizione altrove. Osserva che occorre poi verificare, sempre relativamente al Titolo V, lo spazio di intervento per il legislatore ordinario, spazio che a suo parere andrebbe sollecitato e disciplinato trattandosi la via migliore per le riforme senza intervenire sulla Carta Costituzionale (fa riferimento al riordino operato dal governo Monti).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

In merito alla funzione amministrativa concorda con i colleghi che hanno evidenziato critiche sulla norma prevista all'art. 118 Cost. Ritiene che tale articolo debba essere riscritto, partendo dall'assunto che la medesima funzione non deve essere imperniata esclusivamente su funzioni proprie (salvo forse per un nucleo di funzioni comunali), ma nell'ottica dell'esercizio della funzione amministrativa integrata tra i diversi livelli. Infatti non esiste una funzione assoluta che sia propria e relativa ad un solo livello. In relazione al principio di sussidiarietà, osserva che si è potuto verificare quanto esso possa considerarsi "un ascensore mobile" e quanto sia veloce e applicabile in modo trasversale. Osserva, però, che l'esperienza italiana, comparata ed europea dimostra che l'esercizio delle funzioni amministrative avviene sempre in modo integrato con un ruolo fondamentale dello Stato. Ribadisce la propensione all'integrazione e non alle diverse competenze con il ruolo cruciale dello Stato: di conseguenza è contrario sia al municipalismo che al regionalismo, soprattutto amministrativo.

Sulle funzioni dell'ente intermedio ritiene che il problema dell'area vasta esiste e non deve essere lasciato alla esclusiva competenza regionale. E' favorevole, pertanto, al mantenimento del riferimento costituzionale alle Province. Ritiene utile, inoltre, concentrare nella Provincia tutte le funzioni che lo Stato e le Regioni intendono attribuire all'ente di area vasta, ente essenzialmente amministrativo. Riscrittura quindi non dell'art. 5 Cost., ma dell'art. 114 Cost, nonché di tutte le disposizioni interessate a tale materia.

Ritiene che il tema del controllo della spesa che, dopo la riforma dell'art. 81 Cost, è stato ulteriormente rivisitato attraverso l'emanazione della legge n. 243 del 2012, debba essere rivisto ampliando i controlli amministrativi e sui bilanci degli enti esponenziali, riscrivendo l'art. 100 Cost. sulla Corte dei Conti.

CECCANTI

Sul tema delle competenze legislative concorrenti e residuali regionali, ritiene che le ipotesi di modifica prospettate abbiano dei punti in comune, in quanto entrambe prevedono la flessibilità degli elenchi di materie, la clausola di supremazia, nonché varie forme di elenchi. A suo avviso sembrerebbe più praticabile l'opzione incentrata sull'eliminazione della competenza concorrente e che prevede la clausola di supremazia, superabile a maggioranza assoluta dalla Camera in caso di difficoltà del Senato, che permette di rendere più flessibile il sistema.

In relazione alla questione relativa al Senato, ritiene che la soluzione di inserire i rappresentanti della circoscrizione estero solo al Senato sia la più convincente. Ritiene necessario, pertanto, intervenire anche sull'art. 48 Cost.

PINELLI

Preliminarmente si sofferma sulla semplificazione delle attuali clausole trasversali, evidenziando come delle quattro materie principali che la Consulta ha ritenuto essere trasversali, ve ne siano due (ambiente e tutela della concorrenza) che sono strettamente legate alla normativa europea. Riguardo le altre due materie (livelli essenziali e ordinamento civile e penale) evidenzia che per i livelli essenziali non crede si possano operare ulteriori modifiche; diversamente, per l'ordinamento civile concorda con Onida su un parziale recupero da parte delle Regioni in materia di rapporti di diritto privato, sul solco di quanto suggerito dalla Corte costituzionale.

Sulle ipotesi di modifica delle competenze legislative concorrenti e residuali regionali, concorda con Ceccanti sul fatto che non vi siano sostanziali differenze: suggerisce di prevedere un criterio di competenza analogo al modello tedesco e un elenco breve di materie che tradizionalmente sono



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

oggetto della potestà legislativa regionale, salva restando la possibilità per lo Stato di esercitare la propria potestà legislativa.

Ritiene che il terzo comma dell'art. 117 Cost. dovrebbe essere smembrato in tre parti: una parte dovrebbe confluire nella competenza esclusiva dello Stato; una parte dovrebbe rimanere nelle materie concorrenti attuali; la terza parte dovrebbe essere assegnata alla competenza residuale regionale, con la clausola di supremazia ancorata al criterio tedesco.

Condivide la delega delle funzioni legislative esclusive dallo Stato alle Regioni. Ritiene poi che occorra superare l'attuale prassi di commissari Presidenti di Regioni, modificando l'ultimo periodo dell'art. 120 Cost.

In merito all'art. 118 Cost., ritiene possa essere revisionato il criterio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, lasciando inalterato il testo attuale per quanto riguarda gli enti territoriali ed il criterio di sussidiarietà ed adeguatezza.

Sul tema della specialità, è contrario alla soppressione delle Regioni speciali: pur ritenendo superate realtà di carattere storico, devono essere tutelate le minoranze linguistiche (art. 6 Cost.).

Ritiene che la problematica rilevante, tuttavia, sia legata alla questione finanziaria: ritiene necessario modificare l'art. 119 Cost. con una formula che consenta di tenere presente gli obblighi di perequazione anche per le Regioni a statuto speciale e nello stesso tempo ancorare la medesima perequazione ai criteri dei costi standard. In tal modo verrebbe reimpostato il rapporto tra speciali e ordinarie in modo equo.

AINIS

In relazione alle problematiche relative all'odierno dibattito è d'accordo con Clementi al fine di trovare soluzioni che abbiano qualità semplificatrici: ritiene che occorra tagliare tutti gli enti inutili che appesantiscono la macchina statale rendendola farraginoso e inefficiente.

Sulla distribuzione delle competenze sostiene che il doppio elenco (materie statali/regionali) generi confusione; aggiunge che la potestà concorrente ha generato un forte contenzioso costituzionale e pertanto si limiterebbe ad un elenco di materie regionali, con la potestà residuale allo Stato.

Si può prevedere anche una potestà regolamentare alle regioni di tipo esecutivo integrativo alla legislazione statale laddove non venga esercitata direttamente dallo Stato.

Ritiene utile inserire la clausola nazionale di supremazia, ma prevedendone motivazione e provvisorietà.

Sui livelli di governo, condivide gli argomenti di Barbera volti ad eliminare le Province. Riguardo la governabilità dell'area vasta occorre tener presente il modello siciliano con i consorzi dei comuni. In merito alle problema delle province di Trento e Bolzano si potrebbe porre il problema della tutela delle minoranze linguistiche che ritiene invece facilmente superabile per il fatto che esse già godono di un'ampia tutela.

Ultimo punto riguarda la semplificazione normativa: sarebbe opportuno in tal senso, recuperare la riserva di codice già prevista nella bicamerale (D'Alema).

Sull'elezione del Senato, ricorda di aver proposto una soluzione mista: Senato composto da tutti i presidenti di regione (membri di diritto), con una quota di rappresentanti dei municipi e per il resto elezione diretta.

CHELI

Invita a riflettere sulle ragioni di fondo che spingono a riformare il Titolo V, le quali possono riassumersi in tre punti:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

- 1) le Regioni negli ultimi anni non hanno funzionato bene ma tali disfunzioni non sono state tali da mettere in discussione il regionalismo;
- 2) l'incompletezza del Titolo V;
- 3) la divaricazione crescente tra corpo sociale e istituzioni. Ritiene che sarebbe opportuno usare la riforma regionale, per tentare di ovviare a tale problematica riducendo lo spazio che si è creato e che ha trasformato i problemi di governabilità in problemi di sostenibilità della democrazia. Tale divario si potrebbe ridurre rendendo comprensibile ai cittadini il modello di Stato regionale e affinché ciò si verifichi appare necessario, riformare l'apparato burocratico attraverso la semplificazione che è il criterio ispiratore della riforma. Invero il regionalismo nasce già complesso e tale complessità è aumentata nel tempo anche a causa della riforma del Titolo V. Pertanto occorre puntare alla semplificazione come primo obiettivo, al fine quindi di recuperare il ruolo dell'apparato decentrato regionale come avvicinamento dei cittadini alle istituzioni.

In merito alle Regioni speciali, ritiene superate le ragioni storiche che ne hanno determinato l'istituzione, salvo la tutela delle minoranze. Ritiene necessario riavvicinare le Regioni, utilizzando gli strumenti degli artt. 81, 116 e 123 Cost. e, in particolare, decostituzionalizzando gli statuti.

Osserva, poi, che il problema che rende impossibile l'attuazione del Titolo V è quello di aver caricato i Comuni di tutte le funzioni amministrative, seppure nell'ambito del temperamento reso possibile dalla previsione del principio di sussidiarietà. Ritiene auspicabile ritornare al parallelismo delle funzioni legislative e amministrative con la previsione delle deroghe e delle deleghe.

Ritiene che cinque livelli di governo siano eccessivi e che quindi occorra eliminare le Province, nonostante permanga il problema di area vasta che andrebbe affidato alla autonomia delle Regioni, con una legge quadro che preveda non una autonomia piena ma stabilisca alcuni elementi come ad esempio quelli territoriali e di popolazione per le aggregazioni minime dei Comuni. Osserva che il modello che si è sviluppato in Italia è un modello triangolare che crea una dispersione di risorse (i costituenti pensavano ad un modello organico) e conflittualità; pertanto, va recuperata la linea originaria (ovvero un modello organico che stabilisca il collegamento tra le Regioni e le altre autonomie attraverso il filtro esclusivo delle Regioni e dello Stato).

CIARLO

Ritiene che l'obiettivo principale è quello della semplificazione, al fine di recuperare il rapporto tra i cittadini e le istituzioni.

Ritiene che il Titolo V non possa essere stravolto, perché sarebbe un ulteriore aggravio, idoneo a vanificare il lavoro degli ultimi dieci anni e l'assestamento verificatosi anche tramite la giurisprudenza della Corte.

Suggerisce cautela sulla modifica delle potestà legislative, senza perdere di vista l'obiettivo della semplificazione e della riduzione dei poteri di veto. Evidenzia l'esigenza di ridurre l'incertezza normativa causata dal caos delle fonti.

Con riferimento alle Province, osserva che queste dovrebbero essere intese come un ente di secondo grado di area vasta, espressione dei Comuni, senza organi elettivi e con funzioni amministrative.

Ritiene poi che bisognerebbe evidenziare i principi cardine in chiave costituzionale degli enti territoriali, prospettando dei punti operativi: ad esempio, il rinvio a leggi bicamerali non sembra essere una soluzione semplificativa, in quanto l'adozione delle stesse sarà sicuramente difficoltosa a causa della diversa composizione delle due Camere.

Infine, suggerisce di guardare positivamente al sistema del parallelismo delle funzioni del Titolo V prima della riforma, ove alla legge statale era riconosciuto il potere di definire la competenza



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

legislativa regionale sotto molteplici aspetti; attualmente nel caos della ripartizione delle competenze legislative sono rimaste indefinite anche quelle amministrative. Occorre pertanto uno sforzo per ragionare in termini di principio presupponendo che sono necessarie anche formule di flessibilità affidate al naturale alternarsi dei rapporti tra Stato e Regioni.

FALCON

Interviene nel dibattito odierno ponendo una riflessione sulle specialità in considerazione dei contenuti specifici che appartengono alle Province di Trento e Bolzano: un ordinamento peculiare per l'esperienza ricchissima di contenuti, sia per quanto riguarda la gestione del sistema del coordinamento finanziario contrattato direttamente con lo Stato, nonché per la gestione delle attività legate al sistema della protezione civile e legislativa. In relazione a quest'ultima attività, osserva che è previsto un regime particolare nell'impatto tra la legge provinciale e la legge statale: sono previsti sei mesi di tempo per adeguarsi con il relativo sistema di impugnazione. Ritiene, pertanto, riduttivo ricondurre l'attività esclusivamente alla tutela delle minoranze, dei confini nonché delle questioni relative alle vicende dei territori, riferendosi non soltanto al sistema finanziario ma anche al sistema di vita civile ed amministrativa: infatti, non è prevista la Prefettura e le citate Province provvedono direttamente alla gestione delle scuole e dei Comuni.

In relazione al quesito concernente il regionalismo e il municipalismo, ritiene che il sistema argomentato sino ad ora sia incompiuto, a causa del mancato intervento dello Stato. In proposito, ricorda che nell'esperienza italiana gli enti locali sono sempre stati un cuneo statale nelle Regioni; ricorda, altresì, che l'esperienza federalista ha rappresentato il maggior legame tra il Ministero dell'interno e i Comuni,

prevedendo il raccordo tra Sindaci, Prefetture e Ministero dell'interno. Questo legame andrebbe rivisto in quanto la Provincia è stata per decenni all'ombra delle Prefetture: con la soppressione delle Province ci sarebbe di conseguenza anche la soppressione delle Prefetture.

Ritiene che il legislatore statale debba intervenire sul bicameralismo e sull'organizzazione locale.

In relazione al bicameralismo, sostiene che il Senato dev'essere solido, avere una rappresentanza diversa da quella della Camera e rappresentare un'entità politica forte.

Con riferimento all'art. 117 Cost., ritiene che tale norma non debba essere riscritta, in quanto la Corte costituzionale ha già provveduto a razionalizzare gli assetti di carattere amministrativo. Tuttavia, suggerisce di introdurre nell'art. 117 Cost. alcune semplificazioni, ad esempio attraverso l'introduzione di clausole di flessibilità a disposizione del legislatore bicamerale nelle esclusive statali, ovvero tramite devoluzioni di competenza alle Regioni. Nelle materie concorrenti rileva la possibilità che il legislatore statale, con legge bicamerale, possa assegnare allo Stato compiti ulteriori rispetto alla legislazione di principio. In generale, ritiene che nel dare al legislatore statale bicamerale la possibilità di definire le materie, liberando la Corte costituzionale dal precipuo compito esclusivo, lo Stato e le Regioni debbano riconoscere il legislatore statale bicamerale quale *dominus* nella definizione delle suddette materie.

MANNONI

Osserva che dal dibattito odierno emerge che le due ipotesi in campo sono la semplificazione e l'alta manutenzione straordinaria, materie non fungibili tra loro. Sottolinea che quanto emerso da questo consesso, difficilmente potrebbe essere spiegato all'opinione pubblica nel caso di un intervento che, seppur incisivo, è sempre in continuità e conservativo dell'art. 117 Cost.

Pertanto, concorda con la tesi di Barbera e sostiene la nazionalizzare le competenze regionali con l'eliminazione delle competenze residuali, imputando, altresì, allo Stato tutta una serie di materie.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Allo stesso tempo, prevede la regionalizzazione della legislazione statale attraverso il Senato delle Regioni. Osserva che fattore fondamentale di questo sistema è la clausola di supremazia.

Esponde tre osservazioni:

- 1) la prima osservazione è confermativa e relativa a un'elezione indiretta del Senato delle Regioni, in considerazione della peculiarità della storia italiana che è diversa da quella tedesca.
- 2) la seconda osservazione è problematica, in quanto rispetto alle materie da nazionalizzare (concorrenti, residuali, ecc.) la Consulta è già intervenuta riequilibrando gli assetti (vedi anche la problematica delle comunicazioni). In proposito, ritiene, pertanto, che non ci sono tantissimi nodi da sciogliere: osserva che riguardo alle reti nazionali si è innescata una retorica da anni cinquanta, in quanto vi è una concorrenza virtuosa tra gli enti locali e non viziosa, anche nell'accaparrarsi le frequenze. Ritiene che quello che si sta sacrificando "sull'altare delle semplificazioni" siano le materie concorrenti che, dopo l'intervento ermeneutico della Corte, avevano trovato un loro equilibrio. Ritiene che, nonostante gli assetti relativi a determinate materie, si possa pensare a una nazionalizzazione delle stesse, ma con un Senato delle Regioni che abbia un ruolo importante percepito anche dall'opinione pubblica. Ritiene, pertanto, possibile retrocedere la competenza regionale da concorrente a residuale, con la clausola di supremazia, laddove sia previsto un Senato con un ruolo di rilievo.
- 3) la terza osservazione è integrativa e riguarda la Camera degli interessi, la quale non dovrebbe essere toccata per un discorso di "coerenza interna", cioè in relazione all'introduzione degli elementi di elezione diretta. Ritiene che se si ravvisa l'esigenza di ripensare l'istituto di democrazia diretta nell'era post moderna, si potrebbe introdurre una discussione sui referendum, sulle petizioni, ma senza alterare la suddetta "coerenza interna del modello, in quanto la coerenza narrativa e la coerenza logica sono assolutamente fondamentali".

VANDELLI

Osserva che vi è consenso, tra gli Esperti, sulla necessità di riservare allo Stato un elenco di competenze esclusive riviste. Ritiene preferibile attribuire tutte le altre materie non previste alle Regioni e ritiene che nelle materie attribuite alle Regioni occorra prevedere i poteri dello Stato in due diverse ipotesi: a) con legislazione di interesse nazionale, quindi con la possibilità anche di dettare la disciplina delle materie; b) con la legislazione di principio, che preveda anche un termine per l'adeguamento da parte delle Regioni. Tali soluzioni sono praticabili se esiste un potere incisivo e significativo di un Senato delle autonomie.

Ritiene necessaria l'emanazione di una disciplina transitoria.

E' favorevole a un Senato rappresentativo delle autonomie, dei territori e soprattutto dei Comuni, ove si concentrano tutte le maggiori attività che interessano i cittadini. Ritiene, pertanto, che vi debba essere una rappresentanza paritaria al 50% tra Regioni e Comuni. Qualora si dovesse giungere a una soluzione mista, parzialmente elettiva, crede che si potrebbe ipotizzare una rappresentanza paritaria al 50% eletta direttamente e una rappresentanza delle autonomie. Tutto ciò comporterebbe una nuova composizione e di conseguenza un nuovo equilibrio tra regionalismo e municipalismo.

Riguardo alle funzioni, ritiene che anche lo Stato, sulla base dell'interesse nazionale, potrebbe decidere di allocarle, applicando il principio di sussidiarietà.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

In relazione alle Province, suggerisce l'abolizione di tutti gli enti con un numero di abitanti inferiore al milione. Per gli enti con un numero di abitanti superiore al milione, propone lo svolgimento di funzioni in sussidiarietà, affidate a forme associative tra Comuni istituite dalle Regioni.

In merito alle Regioni a statuto speciale, qualora non le si elimini, si propone di includere in Costituzione la previsione di vincoli sia nel sistema di federalismo fiscale che di perequazione.

Per quanto concerne i Comuni, è favorevole all'indicazione di una dimensione minima, da definire o in Costituzione (opzione preferibile) ovvero con legge bicamerale.

NICOTRA

Ritiene difficilmente percorribile la soluzione del superamento delle Regioni a statuto speciale. Propone un avvicinamento delle Regioni ordinarie a quelle speciali attraverso il regionalismo differenziato previsto dall'art. 116 Cost., estendendo il vincolo dell'equilibrio di bilancio anche alle speciali. Ritiene praticabile, pertanto, l'applicazione del citato art. 116 Cost., in concomitanza con quanto stabilito dall'art. 119 Cost, ovvero, quando ne ricorrono le condizioni finanziarie, prevedere la devoluzione delle materie esclusive dello Stato alle Regioni che hanno una maggiore sostenibilità economico-finanziaria. Evidenzia la questione relativa al coordinamento degli statuti con la Costituzione.

Con riferimento all'art. 117 Cost, ritiene che occorra superare la competenza concorrente, che non significa diminuire le garanzie regionali, ma eliminare la legge cornice. Propone la compilazione di un elenco di materie di competenza esclusiva, quelle attuali oltre a quelle condivise; prevedendo un elenco di materie concorrenti senza leggi cornice, con clausola di supremazia alla tedesca. Reputa che questa sia la migliore soluzione per semplificare il quadro costituzionale.

Con riferimento alle Province, ribadisce che il problema è se sia necessaria l'esistenza di un ente di area vasta, in considerazione dell'attribuzione a enti strumentali, di provenienza regionale, delle funzioni di area vasta. La semplificazione deve avvenire, pertanto, eliminando tali enti strumentali, lasciando l'ente di area vasta in Costituzione. Ai fini della semplificazione, se si ritiene che le funzioni degli enti locali debbano essere attribuite alle Regioni, allora occorre intervenire in Costituzione attraverso il dimensionamento ottimale degli enti: ciò deve essere previsto sia per i Comuni, sia per gli enti intermedi tra Comuni e Regioni, sia per le Regioni. Tale ipotesi potrebbe risolvere anche la questione relativa al trasferimento delle competenze alle Regioni, che si troverebbero, in mancanza di questo limite di dimensioni, a fare i conti con problematiche relative al clientelismo, le quali interessano, soprattutto, determinati territori meridionali.

LUCIANI

Evidenzia due questioni:

- a) la prima è una considerazione di carattere metodologico: ritiene opportuno ispirarsi al principio della praticabilità,
- b) la seconda considerazione, invece, è relativa alla semplificazione, che ritiene inapplicabile, a causa della complessità dell'ordinamento giuridico: a suo parere, le democrazie pluralistiche contemporanee sono complesse e il compito della Commissione degli Esperti è far sì che tale quadro non sia ulteriormente complicato.

E' favorevole all'elezione indiretta.

Ritiene ancora valida la competenza concorrente legislativa all'italiana, che potrebbe funzionare a condizione che venga chiarito, una volta per tutte, che la legislazione di dettaglio non deve essere mascherata con legislazione di principio.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Con riferimento alle competenze esclusive, osserva che si potrebbe intervenire al fine di rendere meno discrezionale il compito della Corte.

Ritiene che non si possa risolvere la questione relativa al regionalismo e al municipalismo, in quanto entrambi gli enti fanno parte della storia italiana. Ritiene, pertanto, che la Camera rappresentativa delle autonomie debba prevedere una corposa rappresentanza, sia municipale che regionale, sempre con il filtro dell'elezione indiretta.

In merito alle funzioni amministrative e legislative, non ritiene possibile il parallelismo, se si passa attraverso il sistema della cedevolezza o della clausola di supremazia, perché in tal caso il rapporto diventa casuale e di conseguenza accidentale il passaggio della competenza amministrativa. In tal caso, pertanto, sarebbe necessaria una legge organica per identificare di volta in volta le competenze. Se non si opta per tale soluzione si può mantenere il parallelismo.

Si dichiara favorevole alla eliminazione dell'art. 116 Cost.

Ritiene opportuno, invece, mantenere la specialità per ragioni storiche, geografiche, economico e culturali e ciò non soltanto al fine della tutela delle minoranze. Ribadisce che la normativa delle Regioni speciali debba essere prevista dagli statuti.

Non ritiene debba essere soppresso il riferimento costituzionale alle Province. Ritiene necessaria, tuttavia, una normativa generale contenuta in una legge organica, volta a disciplinare un ente di secondo grado, nonché la competenza regionale nello svolgimento dei principi di tale legge organica.

In merito alle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali, conferma l'ipotesi di cancellazione, dal comma 3 dell'art. 117 Cost., della funzione statale di indirizzo e coordinamento.

Ritiene che si debba riscrivere l'art. 119 Cost. in modo più organico; insiste sulla differenziazione dei finanziamenti tra le Regioni ordinarie e speciali, fissando, inoltre, degli obiettivi per le Regioni speciali, i quali, se non raggiunti, comporterebbero delle sanzioni per gli organi, ma non per i cittadini (quali i tagli ai finanziamenti); in tal senso, ritiene che molte disposizioni siano già previste in Costituzione e in particolare nell'art. 81 Cost.

In relazione alle grandi reti, ritiene che il problema trascenda il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali, e riguardi anche i rapporti tra istituzioni e cittadini, a causa della non identificazione di un procedimento adeguato che sia sufficientemente partecipato e che neutralizzi il conflitto *ex ante*, lasciando aperto il conflitto *ex post*. Per quanto riguarda i rapporti specifici con le Regioni, auspica forme di progettazione partecipata, come il meccanismo dell'intesa, a condizione che ci sia l'ultima parola dello Stato laddove le questioni siano di interesse strategico nazionale: a suo parere occorrerebbe la "costituzionalizzazione" del principio di leale collaborazione.

Tra le tante questioni da affrontare, che non sono inserite tra i sei quesiti della "sintesi" ricorda quella dell'allargamento a dismisura delle leggi bicamerali: se si opta per quest'ultima ipotesi verrebbe meno la discussione che si è tenuta in questo consesso sul meccanismo del bicameralismo non più perfetto.

TABELLINI

Ricorda la propria posizione a favore di un'elezione della Seconda Camera diretta e contestuale ai Consigli regionali.

In merito alle Province, dopo aver sottolineato la necessità di soluzioni di compromesso e le priorità per il nostro Paese (semplificazione, controllo della spesa e degli sprechi), evidenzia che la decisione sul mantenimento dell'ente intermedio debba essere attribuita alle Regioni.

Con riferimento alla relazione finanziaria tra Stato e Regioni, ritiene opportuno non entrare nel merito delle modalità di attribuzione di autonomia tributaria alle Regioni, in quanto sono già



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

presenti elementi di flessibilità nell'ordinamento; ciò costituirebbe un vincolo eccessivo per il legislatore, salvo che per le privatizzazioni del patrimonio delle Regioni e degli enti locali. Su quest'ultimo punto ritiene opportuno inserire nell'art. 119 Cost. una previsione che attribuisca alle Regioni e agli enti locali l'obbligo di concorrere con il loro patrimonio alla riduzione del debito pubblico.

Ritiene necessario, infine, accorpate le Regioni di piccole dimensioni.

CARLASSARE

Ritiene inevitabile la competenza concorrente e aderisce all'idea della maggiore flessibilità e dell'eventuale prevalenza – motivata – della legge statale.

E' favorevole all'eliminazione del richiamo costituzionale alle Province, in quanto non si tratta di enti rappresentativi, ma di strutture di area vasta che hanno una funzione puramente amministrativa e che possono comunque essere istituite. La loro eliminazione dal testo costituzionale, inoltre, faciliterebbe anche semplificazioni dell'amministrazione statale, senza turbarla. In merito alle funzioni delle Province, ed in particolare a quella relativa agli edifici scolastici, ritiene opportuno trasferirla allo Stato, come tutta la materia dell'istruzione.

Sottolinea la necessità di prestare attenzione a considerare i Comuni non solo in termini numerici, per via delle profonde diversità territoriali.

E' favorevole al mantenimento delle Regioni speciali: il problema ad esse legato è di natura finanziaria e bisognerebbe pertanto cercare una soluzione in tal senso. Si chiede inoltre se tra le modifiche possibili si possa parlare anche di quelle riguardanti i vincoli alla potestà statutaria.

DOGLIANI

Sul rapporto tra legislazione dello Stato e legislazione delle Regione, premette innanzitutto che il Titolo V non ha funzionato perché basato su una serie di enunciati non chiari e contraddittori, lasciati poi alla libera interpretazione dei Consigli regionali e della Corte costituzionale. Condivide con Falcon l'importanza delle clausole di flessibilità che consentono alle Regioni di derogare alla legislazione statale, in relazione agli interessi del territorio.

Evidenzia le criticità dello stato della legislazione statale, generate anche dal caos delle fonti. Osserva che si tratta di un problema che andrebbe affrontato con pari e maggiore urgenza rispetto a quelli trattati finora. In quest'ottica ritiene auspicabile un ruolo del Senato più incisivo e pregnante nel seguire tutte le attività di semplificazione normativa che finora non hanno dato risultati efficaci al fine di offrire alle Regioni un quadro ordinato della legislazione statale e metterle in grado di esercitare la loro potestà derogatoria. In tal modo si consentirebbe al Senato di innestarsi più solidamente nel procedimento legislativo e nella gestione dell'ordinamento giuridico. Per quanto riguarda le Province ritiene preliminarmente necessario tenere presente il fine politico che si intende perseguire che certamente è quello di evitare ulteriori moltiplicatori di spesa. Si chiede se sia opportuno o no sopprimere il loro riferimento in Costituzione, in ogni caso, a suo parere, esse devono qualificarsi come enti di secondo livello di derivazione comunale la cui funzione di programmazione e pianificazione territoriale dovrà essere trasferita alle Regioni.

DI FEDERICO

Incentra l'intervento sulla competenza in materia di organizzazione della giustizia di pace attribuita alle Regioni dall'art. 116, comma 3, Cost., che consente alle Regioni di esercitare i loro poteri di iniziativa legislativa presso il Parlamento in materia di organizzazione del giudice di pace, ivi inclusa la loro formazione iniziale. Ritiene, citando una sua precedente relazione, che vadano



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

considerate le esperienze nell'uso delle cosiddette giurisdizioni minori e i successi che si sono ottenuti in vari Paesi valorizzando il collegamento di questa giurisdizione con le comunità territoriali e sviluppando modalità alternative per la risoluzione delle controversie sia civili che penali. Ricorda altresì di aver contribuito a scrivere un disegno di legge, che radicava il giudice di pace sul territorio e stabiliva forme di partecipazione degli enti locali agli organi che avrebbero compiuto le scelte organizzative in materia di giudice di pace: ciò al fine di risolvere non solo i problemi legati alla giustizia, ma anche di creare una giurisdizione, anche conciliativa, che fosse più vicina ai cittadini sul territorio. Ma tale riforma non ha poi avuto seguito. Osserva che la funzione conciliativa del giudice di pace non è mai sostanzialmente decollata e la sua funzione ormai serve solo a ridurre i carichi di lavoro della magistratura ordinaria, come dimostra l'aumento delle sue competenze giurisdizionali nel corso degli anni, ulteriormente palesata dal recente D.lgs. 7/9/2012 n. 156 col quale si è deciso di diminuire drasticamente le sedi dei giudici di pace: da 848 a 182, cioè poco più del numero dei 166 tribunali che abbiamo avuto sinora, di talché non si può più dire che sia un giudice collegato alle comunità territoriali e che abbia ancora come obiettivo quello di facilitare l'accesso alla giustizia minore da parte dei cittadini. Ritiene che il giudice di pace ormai si configuri di fatto come un giudice ordinario di serie B, con minori garanzie di indipendenza rispetto alla magistratura togata. Osserva che tale involuzione è stata determinata, in parte, anche dal CSM con l'applicazione analogica di norme dell'ordinamento previste per i magistrati ordinari: ricorda che il CSM ha deciso di consentire il trasferimento dei giudici di pace da una sede all'altra, anche molto distanti tra di loro, negando così il radicamento del giudice di pace sul territorio.

Ritiene opportuno, pertanto, riaffermare che la giurisdizione del giudice di pace è una giurisdizione di comunità che esercita la giurisdizione civile per cause di limitato valore e la giurisdizione penale per reati minori su un territorio che può comprendere uno o più comuni di limitate dimensioni o anche parte del territorio di comuni di ampie dimensioni. Ritiene, inoltre, che la giurisdizione del giudice di pace debba privilegiare per quanto possibile i metodi alternativi di risoluzione delle controversie, cioè le varie forme di mediazione e conciliazione, nonché la promozione della giustizia riparativa (*restorative justice*).

Osserva che qualora si creasse una Camera delle Regioni, la competenza del giudice di pace per materia e territoriale ed ogni altro aspetto della giustizia di pace dovrebbero essere regolate con legge approvata da entrambi i rami del Parlamento. Si dovrebbe trattare di una legge che includa:

- 1) le modalità di nomina o elezione dei giudici di pace e del pubblico ministero presso di esse, secondo quanto previsto dall'art. 106 Cost. (nomine ed elezioni collegate al territorio delle singole giurisdizioni territoriali). Osserva che si sceglie di usare il sistema delle nomine, gli organi che decidono dovrebbero comprendere anche designazioni fatte dai governi o dalle assemblee elettive locali;
- 2) le strutture formative di giudici di pace, volte a incrementare le conoscenze e le competenze per un proficuo uso degli strumenti di mediazione, conciliazione e atte a favorire l'uso della giustizia riparativa. Tali strutture potrebbero essere di livello regionale o condivise da più Regioni (come evidenziano le esperienze di altri Paesi);
- 3) le procedure, le quali devono facilitare a tutti l'uso del servizio giustizia e proteggere le parti più deboli delle controversie, come avviene in altri Paesi.

Infine, si sofferma sull'opportunità di responsabilizzare i cittadini rispetto ai costi delle modifiche riguardanti l'assetto degli enti locali. Osserva che, di fatto, l'art. del D.lgs. n. 156 del 2012, il quale prevede la soppressione di 667 sedi del giudice di pace, "*consente agli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, di richiedere il mantenimento degli uffici del giudice di pace con competenza sui rispettivi territori...facendosi integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

del servizio giustizia, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo". Non ricordando che siano state avanzate richieste di questo tipo, apprezza l'idea della responsabilizzazione dei cittadini sull'uso delle risorse finanziarie. E' un'idea che si dovrebbe tener presente nel prosieguo dei lavori pensando anche e soprattutto a come si possa renderla operativa. E' sua impressione, tuttavia, che nulla verrebbe modificato nell'assetto del governo locale (ad esempio l'abolizione delle Province) se questo potesse avvenire solo nel caso in cui la popolazione interessata se ne assumesse la responsabilità, accollandosene volutamente il costo.

OLIVETTI

Esprime sei considerazioni.

Sul termine semplificare, fa presente che per alcuni coincide con l'idea di accentrare le funzioni a livello statale. A suo avviso, significa invece rendere funzionante, stabilendo i confini, non necessariamente riaccentrando; ritiene che si potrebbe anche trasferire una funzione a livello regionale.

Si dichiara a favore degli elenchi di materie: non c'è sistema di organizzazione territoriale complessa che vi rinunci. Sulla questione della competenza concorrente, ritiene esistere una sola legge statale che qualificherebbe di principio (la legge n. 165 del 2004 che fissa i principi in materia di sistema elettorale regionale) ed al contempo evidenzia che all'interno delle competenze concorrenti ci sono moduli di rapporto Stato/Regioni completamente diversi che richiedono un lavoro di approfondimento e di verifica del perimetro effettivo delle materie per capire, materia per materia, se si tratta di concorrenza, residualità o esclusività.

In merito all'amministrazione, ritiene utile riprendere il meccanismo del parallelismo e stabilire una sorta di divieto per lo Stato di assumere funzioni amministrative regionali. E' d'accordo sulla possibilità di rivedere alcuni profili della forma di governo regionale, in particolare il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*.

Ritiene necessario, inoltre, intervenire a livello costituzionale sul meccanismo del Consiglio delle autonomie locali e sulla potestà statutaria, per la quale propone un meccanismo di silenzio assenso sull'approvazione.

Infine, con riguardo alle Regioni speciali, propone di ipotizzare una formula procedimentale, finalizzata alla revisione degli statuti speciali.

TUCCIARELLI

Ritiene che per realizzare un efficace intervento di modifica del Titolo V occorra considerare il contesto costituzionale di partenza, che registra la sostanziale inattuazione dell'attuale Titolo V, ovvero, più precisamente, un'attuazione estremamente lenta. Si interroga se i numerosi problemi registrati conseguano all'attuazione ovvero all'inattuazione costituzionale. Infatti, sul piano delle competenze legislative, è difficile sostenere che il metodo della legislazione statale abbia segnato rilevanti modifiche, specialmente per la legislazione relativa alla sola individuazione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti. Per converso, le Regioni hanno fatto esercizio molto moderato della propria autonomia legislativa, dal momento che sono ricorrenti i testi legislativi regionali tra loro molto simili. L'inattuazione è ancor maggiore per l'attribuzione delle funzioni amministrative in base all'art. 118 Cost.: le funzioni nel complesso non sono state ulteriormente spostate verso i Comuni, si è rimasti allo stato legislativo pre-2001, determinato dalle riforme Bassanini. Il criterio del parallelismo tra titolarità della competenza legislativa e titolarità della funzione amministrativa ha continuato a costituire il criterio prevalentemente applicato. Ritiene che occorra pertanto considerare quali siano le resistenze principali che costituiscono fattore di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

rallentamento dell'attuazione costituzionale. Il nodo della pubblica amministrazione quale elemento dirimente risulta essere uno dei principali. In secondo luogo, è necessario considerare quali siano gli elementi già presenti nella riforma del Titolo V che, in tutto o in parte, consentano già di conseguire risultati analoghi a quelli invocati. Ad esempio, la clausola di supremazia legislativa in favore dello Stato, da alcuni evocata, è già presente, in vario modo, nel testo costituzionale vigente. Le c.d. materie trasversali di competenza legislativa statale esclusiva svolgono un ruolo affine, ma soprattutto il potere sostitutivo del Governo (art. 120 Cost.) interessa anche il potere normativo ed è finalizzato, tra l'altro, a garantire l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento. Né troppo dissimile appare la finalità dell'art. 119, comma 5, Cost. laddove consente allo Stato di derogare al principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali, di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati enti, in nome di una serie di finalità tra cui la coesione e la solidarietà sociale e l'effettivo esercizio dei diritti. Analogamente, trova già una diffusa applicazione nel nostro ordinamento l'ipotesi prospettata da Caravita di introdurre la cedevolezza delle disposizioni legislative statali di dettaglio nelle materie concorrenti rispetto alla successiva legislazione regionale. Infatti, il recepimento delle direttive europee nelle materie di legislazione concorrente ha luogo proprio attraverso il ricorso alla cedevolezza delle disposizioni statali di dettaglio: queste ultime sono immediatamente efficaci, fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali. Si tratta di una massa normativa enorme, rispetto alla consistenza complessiva della normazione primaria. E' quindi necessario considerare se una riforma costituzionale che faccia *tabula rasa* rispetto a un'attuazione ancora in corso di completamento non rischi di riassetzare la situazione e di bloccare i processi – alcuni da considerare positivamente - in corso di lento ma progressivo sviluppo. Analogamente, occorre garantire la continuità dell'ordinamento. In questa prospettiva, un minimo comune denominatore emerso nei diversi interventi è senz'altro costituito – rispetto all'attuale riparto delle competenze legislative – dallo spostamento allo Stato di alcune materie (ad esempio, le grandi reti o l'energia), che in modo del tutto anomalo sono inserite nel catalogo delle materie concorrenti. Al contempo, la costruzione di un Senato rappresentativo delle autonomie potrebbe ridurre sensibilmente il contenzioso costituzionale. Un ulteriore aspetto è il perdurante scollamento tra titolarità delle funzioni e potere di entrata, snodo cruciale per un'efficace responsabilizzazione degli enti territoriali. L'attuale art. 119 Cost. ha consentito una peculiare elasticità del sistema, tanto da legittimare sia l'avvio del c.d. federalismo fiscale, sia l'applicazione di misure molto severe di riduzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali in nome dell'equilibrio dei conti pubblici e del rispetto dei parametri europei. Nel complesso, tale elasticità deve essere valutata positivamente in quanto strumento eccezionale in una contingenza eccezionale. Non sembra praticabile, tuttavia, la soluzione di introdurre in Costituzione una soglia percentuale di tributi o di gettito da riservare agli enti territoriali. La legge fondamentale tedesca, richiamata in alcuni interventi, prevede la riserva di gettito per alcuni tributi e individua in alcuni casi la percentuale di gettito riservata agli enti. Ma l'assimilazione di quel modello, così analitico e puntuale nella definizione di principi, regole ed eccezioni, richiederebbe una riscrittura complessiva di tutto l'impianto costituzionale che non pare possibile nell'attuale contesto. E' preferibile introdurre alcuni elementi che rafforzino la responsabilizzazione degli enti territoriali. La previsione in Costituzione di costi e fabbisogni standard si muove in tale direzione, anche se presenta un inconveniente: accentra e riserva allo Stato la determinazione di uno standard unico per tutte le autonomie. E' opportuno, così, risolvere l'ambiguità di fondo presente nel vigente art. 119 Cost., laddove finalizza la perequazione statale alle capacità fiscali (quindi riduce le differenze di entrata tra gli enti), ma poi stabilisce che le diverse forme di entrata (tributi propri, partecipazioni e fondo perequativo) devono garantire il finanziamento integrale dei fabbisogni (si pareggiano le



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

spese). La prima opzione dovrebbe prevalere, in modo da rafforzare la responsabilizzazione e superare i meccanismi non virtuosi della spesa storica, sottesi alla perequazione integrale dei fabbisogni.

CATELANI

Con riferimento alle Regioni speciali ritiene che l'obiettivo minimo sia la parificazione delle Regioni sotto il profilo finanziario, in quanto se non si giungerà alla loro soppressione sembra quanto meno utile intervenire per evitare la lesione di diritti. Al di là della tutela delle minoranze, che occorre sempre tutelare in tutte le Regioni, è necessario fare in modo che non vi sia forte divaricazione tra i diritti assicurati in determinate Regioni rispetto ad altre.

Sul potere regolamentare afferma che è ormai evidente che le Regioni, anche dopo la modifica del Titolo V, utilizzano al minimo questo strumento e si registra di fatto una fuga dal regolamento. Una soluzione al problema potrebbe consistere in un ritorno al parallelismo delle funzioni con l'attribuzione della funzione amministrativa al titolare della funzione legislativa. Per ovviare al problema della fuga dal regolamento indica come possibile soluzione lo strumento della legge organica atta a porre dei vincoli come la legge n. 400 del 1988. Ritiene quindi necessaria una riflessione sull'opportunità di introdurre in Costituzione questa tipologia di fonte. Riguardo al potenziale conflitto tra lo Stato, in quanto titolare delle competenze sulle grandi reti, e le autonomie territoriali, rileva come si tratti di un "non problema" e comunque di un conflitto non risolvibile in astratto con la riforma costituzionale, ma, eventualmente, intervenendo sul piano operativo e concreto. In ogni caso dovrebbe essere rivisto lo strumento dell'intesa che non ha prodotto risultati soddisfacenti affidando la soluzione di tali problematiche al Senato delle Regioni o alla Conferenza Stato-Regioni, che ritiene dovrebbe essere costituzionalizzata.

SALAZAR

Riguardo all'art. 118 Cost., afferma che una sua eventuale riformulazione, che attribuisca allo Stato e alle Regioni la titolarità del potere amministrativo nelle materie di rispettiva competenza comporterebbe (anche in presenza di due soli elenchi di materie) una sovrapposizione dei livelli, in quanto l'amministrazione è sempre da leggersi in chiave di co-amministrazione. Ritiene, pertanto, che sia utile razionalizzare la clausola della chiamata in sussidiarietà consentendo allo Stato di intervenire nelle materie regionali sulla base del principio di unità nazionale, ma nel rispetto della leale collaborazione e del principio di proporzionalità. In tal senso, e contrariamente a quanto affermato da Catelani, ritiene che siano utili le "intese forti" come strumento che consente di superare le divergenze e, solo in caso di esito negativo, rinviare la decisione al Governo, superandosi peraltro con questo modello anche il problema della gestione delle grandi reti.

Sull'art. 119 Cost. non ritiene opportuno modificare la norma, perché si alimenterebbe l'alibi per non darne attuazione. Al contrario, come auspicato anche dal Presidente della Repubblica, ritiene assolutamente necessario che tale disposizione costituzionale, trovi piena applicazione.

Riguardo alle Regioni speciali, evidenzia, da un lato, che le ragioni della specialità sono in gran parte venute meno, dall'altro, che nell'ordinamento vi è la possibilità di realizzare una specialità diffusa ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. Ritiene, in ogni caso, preferibile non alterare tale quadro normativo. Ciò, tuttavia, non significa avallare l'irrazionalità di differenziazioni che non trovano oggi giustificazione, bensì applicare a tutte le Regioni i limiti già esistenti nel nostro ordinamento. Ricorda in proposito le previsioni normative (legge 42 del 2009 e la legge di attuazione della modifica dell'art. 81 Cost.) che impongono alle Regioni speciali il concorso agli obiettivi di perequazione e solidarietà, ai vincoli di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

MIRABELLI

Manifesta l'opzione per un Senato delle Regioni eletto in secondo grado (e non dei Comuni), ritenendo il Senato una sede di composizione e integrazione piuttosto che di conflitti e rivendicazione.

Opta altresì per una revisione della Costituzione, che eviti modifiche profonde.

Sul tema delle competenze, ritiene opportuna una rivisitazione delle materie con un rafforzamento degli elementi di flessibilità verso l'alto e verso il basso attraverso lo strumento della delega alle Regioni e quello delle norme suppletive e cedevoli.

Richiama l'attenzione sulla necessità della chiarezza delle norme e degli effetti per gli operatori.

E' favorevole alla clausola di supremazia ma si chiede con quali modalità essa debba trovare applicazione, se ci debba essere una visione a fondamento procedurale oppure più sostanziale.

Ritiene che il tema regionalismo o municipalismo sia un falso problema in quanto entrambi hanno un radicamento nell'art. 5 Cost. e hanno una diversità netta nella configurazione e nelle funzioni.

E' favorevole all'eliminazione del riferimento costituzionale alle Province e richiama l'attenzione a non mitizzare un ente intermedio che sia onnicomprensivo, poiché un ente di secondo livello non deve essere ente di rappresentanza politica bensì solo un'espressione organizzativa per lo svolgimento di particolari funzioni e non deve comportare oneri aggiuntivi. Definisce il tema delle relazioni finanziarie come la vera chiave di volta per la soluzione di molti problemi in quanto è necessario definire le risorse necessarie agli enti per lo svolgimento delle funzioni. Suggerisce infine l'opportunità di non fermarsi a valutare esclusivamente l'assetto giuridico, ma di effettuare verifiche di tipo organizzativo sulla funzionalità nonché sull'economicità e l'efficienza del sistema che si intende prefigurare.

MINISTRO QUAGLIARIELLO

Espone brevi punti di sintesi.

Con riferimento all'art. 117 Cost. afferma che sono emerse due principali ipotesi così semplificabili:

- 1) la smaterializzazione delle competenze, eliminando quindi la competenza concorrente e lasciando quelle residuali alle Regioni, salvo la previsione di una clausola di supremazia;
- 2) la necessità di mantenere gli elenchi di materie, anche quelle di carattere concorrente, prevedendo tuttavia una distinzione tra ambiti di interesse statale e ambiti di interesse regionale.

Osserva che le due ipotesi prospettate, nel dibattito odierno sembrano potersi ravvicinare, fino quasi a trovare un punto di incontro, in virtù, da un lato, della possibile introduzione della categoria della concorrenza cedevole e, dall'altro, del riconoscimento che, anche nell'ambito della competenza regionale residuale si identifichino le materie normalmente rimesse alle Regioni, in virtù dei riflessi che questo comporta sull'attuazione dell'art. 119 Cost sull'autonomia finanziaria.

Evidenzia, poi, l'esistenza di un'esigenza comune di semplificazione o riformulazione di alcune clausole trasversali statali, elemento che ha determinato un notevole contenzioso costituzionale, ancor più delle materie concorrenti.

Un'ulteriore materia rispetto alla quale sembra emergere una possibilità di condivisione è quella relativa alle Regioni speciali, rispetto alle quali l'orientamento prevalente è a favore del loro mantenimento, salvo la necessità di sottoporle a vincoli di perequazione e solidarietà. Ricorda che è stata evidenziata anche la possibilità di delegare competenze legislative statali a singole regioni ordinarie, superando così il meccanismo di differenziazione previsto dall'art. 116 Cost.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Con riferimento all'art. 119 Cost., sul quale si registra un generale giudizio positivo, ricorda che è emersa un'opinione condivisa sia sull'idea che la perequazione debba avvenire alla luce di costi e fabbisogni standard, sia sulla necessità di prevedere una legge organica che definisca l'ambito generale e stabile del rapporto finanziario tra Regioni e Stato.

Evidenzia poi la opportunità di prevedere una dimensione minima dei Comuni, anche se appare problematico farlo senza porre il problema delle dimensioni minime anche delle Regioni (per i Comuni, peraltro, va tenuto conto di una considerazione di ordine geo-politico che potrebbe però essere superata con la distinzione Comune e tra Municipio).

In merito all'organo di area vasta e alla Provincia, evidenzia che l'opinione prevalente ritiene eccessivo il mantenimento di cinque livelli di governo. Laddove si intenda semplificare, per la gestione dell'area vasta occorre tener conto delle differenti realtà territoriali, affidando alle Regioni la possibilità di istituire organi intermedi, pur nell'ambito di principi fissati dal legislatore statale. Ritiene di dover aggiungere che tali organi dovrebbero essere previsti senza oneri aggiuntivi per lo Stato. Introduce, infine, un'ulteriore spunto di riflessione, non emerso nella seduta odierna, relativo all'opportunità del ricorso al referendum regionale riguardo all'istituzione di tali enti, a garanzia dell'effettiva presenza di esigenze territoriali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

COMMISSIONE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI
COMMISSIONE DI ESPERTI
Riunione dell'8 luglio 2013
(Via della Stamperia, Roma)

Presenti: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Lorenza Carlassare, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Feroni, Enzo Cheli, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Giovanni Pitruzzella, Anna Maria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon; Giuditta Brunelli, Tommaso Edoardo Frosini; Vincenzo Lippolis; Nicola Lupo; Cesare Pinelli; Claudio Tucciarelli.

Presidente: Ministro Prof. Gaetano Quagliariello

Segretario: Prof. Luca Antonini

MINISTRO

In merito alle questioni sollevate da Urbinati e sottoscritte da Carlassare circa le forme e i modi dell'operato della Commissione, preliminarmente precisa che l'organizzazione dei lavori della Commissione spetta al Governo. Aggiunge poi che il calendario concordato prevede la pausa estiva dei lavori a fine luglio, ma si mostra disponibile, al fine di permettere a ciascuno la propria opinione, con tutto il tempo che si ritiene necessario, a prevedere ulteriori sedute anche, se necessario, nel mese di agosto. Assicura inoltre ai presenti che i lavori della Commissione saranno pubblicati sul sito istituzionale nel formato di resoconto sintetico solo dopo essere stati revisionati dagli interessati e, successivamente, anche nel formato di resoconto stenografico. Precisa che la conferenza stampa che tiene a fine seduta ha il carattere di riportare i temi oggettivamente discussi, senza alcuna strumentalizzazione in termini governativi: pertanto la sintesi da lui esposta in conferenza stampa a fine seduta ha la funzione non solo di tenere informati i *media* sull'andamento generale dei lavori, ma anche di tutelare gli stessi membri della Commissione da un inevitabile pressione mediatica. In ogni caso rassicura i presenti che la relazione finale conterrà certamente la posizione maggioritaria sui temi oggetto di dibattito, ma in ogni caso non trascurerà di riportare anche eventuali posizioni minoritarie.

DE VERGOTTINI.

Per affrontare il tema del ripensamento della forma di governo prende le mosse dalla storica criticità della debolezza del governo e, in particolare, del presidente del consiglio. Le carenze istituzionali non si sono rivelate colmabili tramite interventi sulla legislazione elettorale dopo la crisi della bipolarizzazione. Così pure non è apparso sufficiente giocare sui regolamenti parlamentari. La debolezza del sistema dei partiti e la impraticabilità di coalizioni coese ha aggravato le lacune del sistema istituzionale.

Per superare la crisi economica e sociale del presente sarebbe richiesta non soltanto volontà politica, ma altresì adeguatezza di strumenti decisionali da utilizzare sia all'interno del sistema paese sia nei rapporti con la Unione europea e le organizzazioni internazionali variamente



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

coinvolte. E' in questa prospettiva che ha preso quota l'opzione semipresidenziale accanto a quella del rafforzamento del governo parlamentare certificata dalla *Relazione finale* del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo scorso e rilasciata il successivo 12 aprile.

Occorre peraltro ricordare che, a fronte della domanda di interventi di riforma anche costituzionale, sta una corrente di pensiero del tutto scettica che critica, considerandola illusoria, la strada della revisione della forma di governo. Da una parte questa linea ritiene che nonostante le sue inadeguatezze la forma di governo disciplinata in costituzione si sia rivelata particolarmente *flessibile* consentendo adattamenti alle svariate emergenze occorse. In questa prospettiva la costituzione ha consentito il passaggio al maggioritario e alla bipolarizzazione, nonché gli esecutivi presidenziali, senza sconvolgimenti preoccupanti. Inoltre, in modo forse troppo riduttivo, tale orientamento fa presente che il governo di oggi, a causa della invadenza del decisore europeo, dell'abbandono di spazi a favore delle regioni e delle autorità indipendenti e a causa dei processi di liberalizzazione, si è visto sottrarre larghe fette di competenze decisionali per cui non si vedrebbe la ragione per rafforzarne i poteri addirittura modificando il testo costituzionale che quindi va bene così come è.

Diverso orientamento si manifesta in chi ritiene di intervenire sollecitando riforme che vedono l'alternativa fra governo parlamentare forte e governo semipresidenziale. Di questo argomento, a parte i numerosi interventi della dottrina, si sono occupate commissioni parlamentari e iniziative legislative. Il materiale conoscitivo a disposizione è particolarmente abbondante, sebbene manchi fino ad oggi una sua utilizzazione a livello decisionale politico.

Di solito si parte dalla constatazione per cui la Assemblea Costituente non volle un governo forte finendo per creare un parlamentarismo assembleare che ha condotto ad operare secondo moduli consociativi fino allo shock dei referendum del 1993. Si ricorda come l'odg Perassi, approvato nella seduta del 4 e del 5 settembre 1946, avesse scelto la forma di governo parlamentare reclamando rimedi contro le “*degenerazioni del parlamentarismo*”, vale a dire contro le forme di “assemblearismo” che avevano pregiudicato le democrazie parlamentari nella prima parte del novecento. Tuttavia la crisi politica del maggio 1947 conseguente alla rottura dell'unità antifascista e alla estromissione dei socialcomunisti dal governo bloccò il lavoro sul punto. Ad individuare adeguati rimedi a simili degenerazioni si era accinta la stessa Costituente, caldeggiando l'esclusione sia di forme assembleariste (inizialmente portate avanti dai comunisti) sia di forme presidenzialiste (inizialmente portate avanti dagli azionisti) e proponendo come punto di riferimento il governo di gabinetto imperniato sulla figura del primo ministro sperimentato a Westminster. I suggerimenti di Tosato sulla sfiducia costruttiva furono declinati e, negli anni successivi, concorse al definitivo allontanamento dall'ipotesi di un “governo forte” la struttura correntizia del partito di maggioranza relativa. Per quarant'anni fu infatti ritardata l'approvazione della legge sull'ordinamento della presidenza del consiglio (poi adottata come legge 400/1988), ritenuta veicolo di potenziale rafforzamento della corrente in grado di esprimere il presidente del consiglio.

La crisi di governabilità ha dunque condotto fino dagli anni settanta dello scorso secolo a evocare interventi di revisione più o meno radicali che devono darsi per conosciuti.

Oggi per prospettare un percorso utile nella riforma della forma di governo occorre fare alcune premesse:

a) la situazione politica del Paese è lontana anni luce da quella che ha generato la Costituzione del 1948;

b) la situazione di criticità in cui si trova la forma di governo in realtà rientra in una profonda crisi politico-sociale oltre che istituzionale di cui non è dato intravedere un esaurimento naturale



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

ove non ci sia la forza di decidere intervenendo con radicali decisioni di riforma.

c) la crisi non si presenta oggi come transeunte in carenza di tali interventi

d) pensare a una sorta di autoriforma spontanea della politica è illusorio

e) su queste premesse è pacifico che il sistema dei partiti è radicalmente mutato. A parte le mutazioni sul fronte delle ideologie colpisce il fenomeno generalizzato della frammentazione dei partiti consolidati cui si aggiunge l'emersione di movimenti antisistema

f) la speranza di ottenere il rafforzamento del governo tramite l'alternanza di partiti o coalizioni di partito guidate da un leader riconosciuto con forte investitura politica in carenza di poteri costituzionalmente assicurati pare svanita

g) gli interventi di riforma nel rafforzare l'esecutivo devono essere compatibili col ruolo irrinunciabile della rappresentanza parlamentare

h) fermo restando che la forma parlamentare rivista appare naturalmente simbiotica col disegno della attuale costituzione non esistono argomenti validi per negare che la forma semipresidenziale sia compatibile col principio di sovranità popolare e i paradigmi della rappresentanza parlamentare

i) non è accettabile la pretesa non democraticità di tale forma di governo. Si rinvia in proposito a quanto scritto nella Relazione finale dei saggi nominati dal Presidente della Repubblica. In quest'ultima, riferendosi alle due forme di governo parlamentare e semipresidenziale, si ricorda che *“si tratta di due forme di governo democratiche ciascuna delle quali con i necessari contrappesi istituzionali può assicurare equilibrio tra i poteri e garanzie per i cittadini”*.

A questo punto, iniziando dalla riforma della forma di governo parlamentare, le soluzioni prospettate nel tempo sono ben note.

A prescindere dal ricorso alla legge elettorale e ai regolamenti parlamentari e dando per scontato un bicameralismo differenziato con rapporto fiduciario con la sola camera nazionale, vengono indicati come indici di rafforzamento: fiducia al primo ministro; possibile assenza di un voto iniziale di investitura; sfiducia costruttiva; potere di nomina e revoca dei ministri; potere di scioglimento; statuto dell'opposizione.

La sottrazione del potere di nomina e di scioglimento al Presidente della Repubblica ridimensionerebbe fortemente il suo ruolo nel sistema istituzionale così come consolidato negli anni passati rischiando di ridurlo ad un ruolo simbolico/notarile come avviene negli altri sistemi a forma di governo parlamentare. Tuttavia questo rischio sarebbe in realtà limitato permanendo i poteri di garanzia (ad es. presidenza del CSM, nomine dei giudici costituzionali e simili).

Una forma di governo parlamentare razionalizzata ideale funzionerebbe in modo efficiente in un sistema politico strutturato, basato essenzialmente su due grandi partiti tra loro alternativi. Il che non è nemmeno immaginabile in Italia a causa della debolezza dei partiti e della problematicità di formare coalizioni durature per mancanza di coesione fra le diverse componenti. La bipolarizzazione italiana è fallita non a causa della legge elettorale ma per la frammentazione interna alle coalizioni. La situazione è recentemente peggiorata con tre poli quasi equivalenti.

Nessun sistema elettorale (tedesco, spagnolo, anglosassone) sarebbe in grado di assicurare la formazione di una maggioranza e una dinamica bipolare (anche nel caso di riforma del bicameralismo), rendendo probabilmente necessaria la grande coalizione come regola permanente.

Ove il sistema tipo Westminster funziona sono i partiti che danno forza alle istituzioni consentendo l'assunzione della funzione di guida del governo al leader partitico

Passando alla opzione semipresidenziale sono numerose in passato e sono oggi reiterate proposte definibili semipresidenziali soprattutto influenzate dal successo sperimentato dalla costituzione francese, nonostante gli inconvenienti delle tramontate coabitazioni.

In proposito è indubbio che una delle ragioni della significativa adesione dell'opinione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

pubblica, della politica e della dottrina a tale opzione derivi dall'incremento di fatto dei poteri della attuale presidenza della repubblica.

Superando in alcuni momenti il rituale riferimento alla figura di garanzia, lo scivolamento verso un ulteriore consolidamento del ruolo politico attivo del presidente della Repubblica è stato determinante nella risoluzione delle crisi di governo. Ma un ruolo dinamico è stato sperimentato anche in decisioni altrimenti governative quali l'intervento in Libia mentre frequente è stato il ricorso a un uso discutibile della prerogativa presidenziale nella presidenza del CSD, come denota il recentissimo esempio della polemica sui poteri parlamentari nel caso della moratoria sugli F35. Gli esempi potrebbero intensificarsi. La concessione della grazia al colonnello americano Joseph Romano per chiudere nella disattenzione dei media uno scabroso caso sicuramente rientrante nell'ambito della funzione di governo è imputabile alla discussa interpretazione data dalla Corte costituzionale al potere di clemenza dell'esecutivo con la sentenza 200/2006. Vi è dunque un ruolo decisionale politico che emerge, anche se con oscillazioni, accanto al convenzionale ruolo di garanzia. Quest'ultimo, tuttavia, continua ufficialmente a presentarsi come prevalente, come attesta la sentenza 1 del 2013 relativa al noto conflitto in tema di intercettazioni. Prendendo alla lettera questa pronuncia anche attività di carattere sicuramente decisionale resterebbe protetta dalla riservatezza in modo da sottrarsi a valutazioni critiche sia in sede istituzionale che diffusa. Resta confermato che la indeterminatezza del ruolo previsto nel testo formale della costituzione e le incertezze fra ruolo di garanzia e quello di decisione politica sembrerebbero risolte dall'opinione pubblica e dai media in favore di un interventismo presidenziale che va oltre i confini della funzione di moderazione e che ha persino condotto al primo episodio di rielezione di un Capo dello Stato. Ci si può quindi nuovamente interrogare sui vantaggi della opzione semipresidenziale

L'opzione semipresidenziale apparirebbe soluzione adeguata per superare la duplice debolezza sia del sistema istituzionale sia del sistema partitico italiano.

Secondo i fautori di questa opzione l'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto, con il doppio turno, e con contestuale elezione della camera dei deputati con il doppio turno di collegio o, seguendo la più recente riforma francese al fine di evitare paralizzanti coabitazioni, con elezione immediatamente successiva all'elezione presidenziale, appare utile al fine di:

- a) evitare che la crisi del sistema partitico comprometta il sistema istituzionale.
- b) assicurare un esecutivo forte in cui il capo dello stato sia raccordato al primo ministro; il doppio turno di collegio nell'esperienza francese ha dimostrato efficienza al fine di assicurare nel secondo turno una maggioranza sicura.
- c) stabilire un circuito virtuoso di fiducia tra istituzioni e corpo elettorale, tra potere e popolo, assicurando un sistema fondato sulla legittimazione diretta e la responsabilità politica;
- d) favorire la ricostruzione del sistema partitico ridando fiducia ai cittadini nella politica, attraverso il recupero del consenso verso i partiti politici, con una nuova legittimazione capace di ridimensionare le forze antisistema.
- e) Va anche aggiunto che mentre da qualcuno al sistema semipresidenziale si attribuisce rigidità si potrebbe però opporre flessibilità. Infatti tale opzione consente nel corso dello stesso mandato presidenziale di cambiare ove politicamente opportuno primo ministro e governo.

Il superamento del ruolo del presidente come organo di moderazione e garanzia e il passaggio a un ruolo politico attivo renderebbero essenziale il disegno complessivo dei contrappesi istituzionali al ruolo presidenziale. E' evidente infatti il rischio di una accentuazione della personalizzazione del potere derivante dall'investitura popolare a favore di chi controlla direttamente la presidenza e mediamente il governo. Si possono in proposito introdurre molteplici meccanismi di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

bilanciamento efficaci: statuto dell'opposizione, ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte di una minoranza qualificata per il sindacato preventivo di costituzionalità delle leggi, rafforzamento del ruolo del Presidente della Corte Costituzionale con presidenze di almeno tre anni, sottrazione al Presidente della Repubblica della presidenza del Csm, sottrazione o riduzione del potere di nomina dei giudici costituzionali, potenziamento degli altri istituti di democrazia diretta.

Come importante cautela, modificando sul punto le scelte golliste, si sottrarrebbero al presidente i poteri emergenziali dell'art. 16 della costituzione francese e il ricorso al referendum per contenere le derive plebiscitarie.

CECCANTI

Prima di effettuare un confronto sulle opzioni possibili per il futuro, evidenzia la necessità di cercare di indicare il parametro di giudizio più convincente e sintetico sul funzionamento delle norme costituzionali odierne sulla forma di Governo. In merito all'individuazione di tale parametro, afferma che detto parametro può essere individuato avendo come fine ultimo quello di rendere il cittadino arbitro sulla scelta del Governo, aggiornando contestualmente anche il sistema delle garanzie. Analizza, quindi, le cause che creano instabilità permanente nel nostro Paese: la competizione tra coalizioni eterogenee e frammentate; la competizione per la *leadership*, anche all'interno dello stesso partito o coalizione. Individua, quindi, nelle modifiche al sistema elettorale e alla forma di Governo del 1993, 1995, 1999, 2005, i rimedi adottati. Precisa che le regole sulla forma di Governo varate a livello sub-nazionale non sono le uniche possibili a livello nazionale. Vista anche la tendenza alla convergenza tra le forme di Governo (rilievo più forte della *premiership* nei sistemi parlamentari, trasformazione del Presidente francese in una sorta di super-Premier dopo le riforme del 2000 applicate dal 2002) ritiene che la fuoriuscita dal parametro assemblearista (una maggioranza qualsiasi senza mandato dell'elettore può insediarsi e durare fino alla fine della legislatura) debba essere concettualizzata prima delle alternative possibili, semipresidenziale e parlamentare razionalizzata. Entrambe le riforme introducono, infatti, il parametro alternativo: maggioranza e *premiership* con mandato elettorale. Ritiene, comunque, necessario l'aggiornamento del sistema delle garanzie: valorizzare l'iniziativa popolare e raccorderla col nuovo strumento del referendum propositivo; vincolare alcuni poteri di nomina con *quorum* oltre la soglia della maggioranza; riconoscere in Costituzione in modo diretto l'opposizione e le minoranze (lasciando le soluzioni specifiche ai regolamenti, come nella recente riforma francese del 2008) ed anche indiretto (*quorum* basso per le Commissioni di inchiesta, ricorso diretto alla Corte, appello alla Corte su contenzioso elettorale). Ritiene preferibile la soluzione alla francese post 2000, mentre la soluzione parlamentare razionalizzata appare più problematica. S'interroga su quali siano le modalità più efficaci da introdurre per il deterrente dello scioglimento. Infine, pone il quesito se la maggiore frammentazione del sistema non comporti non generi una soluzione parlamentare razionalizzata che, per essere efficace, diventi più rigida di quella semipresidenziale. Ritiene che la soluzione più lineare sia la scelta di un sistema semipresidenziale, in grado di reggere l'onda d'urto della friabilità dei partiti e del loro sistema, collegato a un sistema uninominale a doppio turno, che valorizzi di più i singoli eletti rispetto a uno necessariamente fondato sul premio.

ZANON.

Crede che la situazione in cui versiamo possa essere descritta attraverso il riconoscimento di due fondamentali debolezze: quella del sistema politico e dei partiti, e quella del sistema istituzionale e della forma di governo. Osserva che la concomitanza dei due fenomeni merita attenzione preoccupata, perché le due debolezze in realtà non si limitano a sommarsi, ma hanno un



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

effetto moltiplicatore reciproco: e, per questo, le due debolezze vanno considerate insieme e non separatamente.

Rileva che la prima debolezza, quella del sistema politico e dei partiti, è sotto gli occhi di tutti ed esiste un certo grado di consenso nel riconoscerla. Non si tratta solo di frammentazione e destrutturazione del sistema dei partiti. E' una debolezza di legittimazione, come noto, che finisce per mettere in crisi persino alcuni aspetti di fondo della democrazia rappresentativa. Si assiste talvolta alla celebrazione acritica della democrazia della rete, alle lodi verso una "presenza", virtuale ma non meno tangibile, dei "rappresentati" (anzi, dei cittadini) nelle occasioni e nei luoghi cruciali e politicamente importanti, tramite rete, social media ecc. Si celebra il conseguente possibile costante controllo dei cittadini nei confronti dei detentori del potere.

Come è noto alla storia del pensiero politico, nota trattarsi di concezioni elementari della democrazia e dell'obbligazione politica, che prosperano quando è forte la crisi di autorevolezza dei rappresentanti politici e che producono ulteriori effetti di loro delegittimazione e di diminuzione della loro autonomia decisionale.

A questa crisi di legittimazione e di autorevolezza si cerca di rispondere, da alcune parti, attraverso un *surplus* di partecipazione democratica e di legittimazione democratica diretta: ad esempio, le primarie per decidere ogni candidatura all'interno delle organizzazioni partitiche. Non intende occuparsi espressamente dell'istituto delle primarie, delle sue caratteristiche e degli effetti che esso ha prodotto. Osserva però che - nell'ottica di una rilegittimazione complessiva e di un tentativo di superamento delle due debolezze di cui parla - è ben difficile immaginare che il ricorso al criterio di una larga partecipazione democratica possa essere utilizzata solo all'interno del sistema dei partiti, per scegliere candidati alle varie cariche, e non invece estesa alle scelte di vertice che coinvolgono i massimi vertici delle istituzioni.

Non esiste beninteso nessun necessario parallelismo tra i due criteri. Sono strumenti ben diversi e concede che essi servano a scopi non omologabili. Ma non crede si possa dire che l'Italia, essendo il Paese dei guelfi e dei ghibellini, non sia matura per sperimentare un'elezione diretta nazionale, e pensa in particolare, per le ragioni che dirà, all'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Conosce l'obiezione che alcuni muovono a questo tipo di ricostruzione: che sarebbe un modo per scaricare sulle istituzioni, e sulla Costituzione, la crisi dei partiti. Ma crede che al punto in cui è giunto il complessivo discorso pubblico sulla legittimazione dei detentori del potere oggi in Italia, la distinzione fra sistema dei partiti e poteri costituzionali sia largamente artificiale. Dice anzi che mentre le primarie di partito, talvolta (non sempre, talvolta) si sono risolte in un invito alla partecipazione raccolto soprattutto e soprattutto dalle minoranze più "critiche", meno disponibili a riconoscere legittimità ai partiti tradizionali (e per questo hanno avuto risultati inattesi dagli stessi apparati), l'elezione diretta di un Presidente avrebbe forse la forza di ri-avvicinare alle istituzioni larghe fasce di cittadini comuni che se ne sono inesorabilmente allontanati, ri-generando un sistema fondato sulla legittimazione diretta e sulla responsabilità politica. N

Osserva che non si tratta soltanto di un discorso basato sul criterio della legittimazione. Si tratta di riconoscere le interazioni reali fra sistema politico e dei partiti e regole costituzionali della forma di governo. Oggi, in presenza di un sistema politico frammentato e destrutturato, con partiti che non raggiungono percentuali elettorali forti, la formazione di maggioranze solide è difficile, nelle attuali condizioni, con qualunque sistema elettorale. Il mero cambiamento della legge elettorale, caricato di compiti impropri nell'esperienza degli ultimi venticinque anni, rischia di non essere risolutivo. Il riferimento al sistema francese - non si tratta di pagare pedaggi a modelli ideali ma di riconoscere quel che accade in concreto - insegna che il doppio turno di collegio è capace di produrre una maggioranza solo in quanto è abbinato all'elezione diretta del Presidente della Repubblica: è questo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

il vero elemento ordinatore che assicura dimensione nazionale alla competizione elettorale. In un caso come questo, sono state le regole costituzionali e ordinarie complessive a evitare che la crisi del sistema politico si riversasse sulle istituzioni, compromettendone il funzionamento.

In Francia, al primo turno delle elezioni le forze antisistema hanno raggiunto quasi il 40%, e il candidato più votato, Hollande, ha ottenuto solo il 28,6%, ma grazie all'elezione diretta e al ballottaggio, ha poi vinto le elezioni con il consenso della maggioranza assoluta degli elettori, permettendo al partito socialista a conquistare subito dopo la maggioranza assoluta dei seggi all'assemblea nazionale. L'elezione diretta del Presidente, con il ballottaggio, e l'elezione immediatamente successiva o addirittura contestuale del Parlamento con il doppio turno ha così funzionato producendo gli stessi effetti della solida presenza di partiti nazionali grandi e strutturati.

LUCIANI

Preliminarmente osserva la necessità di interrogarsi sui malfunzionamenti della forma di Governo attuale, al fine di individuare gli obiettivi che dovrebbero guidare l'azione riformatrice del Parlamento. In proposito, ritiene che la forma di Governo attuale esibisca un modesto rendimento democratico e una evidente instabilità dell'esecutivo, con problemi circa la qualità, e non certo la quantità, dei suoi poteri. In merito al modesto rendimento democratico, evidenzia innanzitutto il problema della debole legittimazione della rappresentanza. Inoltre, sottolinea come sia basso anche il livello di "responsività", da intendersi (quanto meno) come la capacità del sistema istituzionale di essere ricettivo a istanze provenienti dal basso e di soddisfare esigenze partecipative ed identificative. Evidenzia, poi, come sia molto elevata la distanza che separa le istituzioni politiche dai cittadini, a causa sia della crisi della mediazione partitica, sia dell'apporto dei *media*, che hanno insistentemente alimentato un sentimento antipolitico. In merito alla stabilità, ritiene che si tratti di un problema antico, ma non analizzato correttamente: a tal proposito distingue, a differenza di Ceccanti, la fase anteriore alla svolta maggioritaria del 1992-1993 dalla fase successiva. Nella prima (tranne che negli ultimi anni, in cui il primato democristiano fu messo in discussione dai partiti laici), l'instabilità dei governi si legava ad una lotta per la guida del governo tutta interna al partito di maggioranza relativa (e intersecantesi con quella per la segreteria di tale partito). Nella seconda, l'instabilità non si è più dovuta imputare alla competizione per la carica di presidente del consiglio, bensì alla disomogeneità delle coalizioni di governo e alle esigenze identitarie dei loro componenti. In quest'ultima, dunque, per usare la terminologia del processo costituzionale, abbiamo avuto conflitti da menomazione, non da *vindicatio potestatis*, che però hanno condotto alla crisi anche esecutivi usciti dalle urne con maggioranze apparentemente solidissime. Ritiene che il Governo sia detentore di alcuni poteri molto penetranti (decretazione d'urgenza, etc.), che sono stati esercitati fino al punto da determinare un sostanziale esautoramento del ruolo del Parlamento. Tali poteri dovrebbero essere, però, eccezionali e le prerogative ordinarie dell'esecutivo dovrebbero essere altre. In particolare: protagonismo nella determinazione dell'ordine del giorno dei lavori parlamentari e tempi certi nell'approvazione delle iniziative legislative.

Definisce e analizza, poi, le tre ipotesi alternative sulla forma di governo: opzione zero, ovvero lasciare la forma di Governo attuale; opzione uno, semipresidenzialismo; opzione due, parlamentarismo razionalizzato.

Sostiene che sia l'opzione zero che l'opzione uno si fondino su presupposti analitici non convincenti, per cui sarebbe preferibile cercare di trovare un accordo su un potenziamento della forma di Governo parlamentare. L'opzione zero parte dal presupposto che il malfunzionamento della forma di Governo attuale sia stata determinata solo da fattori politici: ritiene tale giustificazione in parte vera, ma non sufficiente per escludere - invece - l'influenza delle regole



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

costituzionali. A tal proposito, ribadisce che la correzione del bicameralismo, con l'attribuzione della fiducia alla sola Camera dei Deputati, costituisce già di per sé un apporto fondamentale per la stabilizzazione dell'esecutivo. Ritiene che le distorsioni del bicameralismo siano state determinate non soltanto dalla "indisciplina" delle maggioranze, ma anche dall'insufficienza di alcuni poteri del Governo in Parlamento. Sostiene che l'opzione zero non riesca a dimostrare l'ininfluenza della mancanza di meccanismi di stabilizzazione, quale ad esempio la sfiducia costruttiva: la libera disponibilità della crisi da parte di chi intende far cadere un Governo ha un ruolo importante nella definizione delle strategie dei vari attori, perché definisce un campo di lotta politica più vasto di quello che ci sarebbe in presenza di regole costituzionali più costrittive.

L'opzione uno è fondata su due argomenti: uno politico e l'altro istituzionale. Il primo argomento si sostanzia nella debolezza dei partiti che richiederebbe, come soluzione, la necessità di un "puntello" istituzionale extrapartitico quale un presidente eletto direttamente dal popolo. Pur riconoscendo l'esistenza della crisi del sistema partitico, non condivide la conseguenza che si trae da tale premessa: ritiene illusorio pensare che il semipresidenzialismo, sebbene aumenti lo spazio di manovra del presidente, possa funzionare bene in assenza di partiti comunque solidi ed operativi, anche se diversi da quelli conosciuti negli anni passati. Infatti, nonostante la sua legittimazione diretta, il presidente non può prescindere dall'interlocuzione con i partiti, come si evince anche dalla situazione francese: la sua saldezza dipende largamente dalla sua capacità, quantomeno, di non essere osteggiato dal partito o dai partiti di riferimento della sua maggioranza. Rileva a tal proposito come la vicenda francese di De Gaulle costituisca un *unicum*, spiegabile solo per ragioni storiche e non ripetibile. Esprime dissenso anche nei confronti del secondo argomento a favore del semipresidenzialismo, che sta nell'assunto che le vicende dell'attuale Presidenza della Repubblica indurrebbero ormai a ritenere esistente una sorta di presidenzialismo di fatto. In realtà, a suo avviso, le ultime Presidenze della Repubblica, e soprattutto quella di Giorgio Napolitano, dimostrano esattamente il contrario: il Capo dello Stato ha potuto essere protagonista delle vicende della forma di Governo proprio perché non era stato legittimato dal voto popolare, bensì da un ampio accordo tra le forze politiche; perché non si è posto come l'espressione di una parte, bensì come l'interprete delle esigenze del Paese, facendo leva sulla propria qualificazione di rappresentante dell'unità nazionale, prima ancora che su quella di Capo dello Stato. In tal senso, l'azione del Presidente ha dimostrato un tratto che definisce "iperparlamentare", nel senso che ha dispiegato tutte le possibili potenzialità del ruolo presidenziale nel contesto di una forma di Governo parlamentare, nella quale il Capo dello Stato non può essere parte della contesa politica.

Infine, relativamente all'opzione due, per la quale dichiara netta preferenza, afferma che questa -invece- tiene conto della struttura del sistema politico italiano, che risulta articolato lungo *cleavages* che nessuna regola istituzionale può colmare; questa opzione tempera anche la conflittualità divisiva tra i partiti e la debolezza dello spirito repubblicano, essenziale, invece, per il buon funzionamento del presidenzialismo e del semipresidenzialismo. Inoltre, tale opzione fa valere le risorse unificanti di una Presidenza della Repubblica non di parte, ma interprete delle esigenze condivise della comunità nazionale, che si perderebbero con il passaggio ad un sistema semipresidenziale. Si riserva di delineare, però, i contenuti di tale opzione nella prossima riunione e si limita a formulare tre osservazioni: di tale opzione è parte costitutiva la riforma del bicameralismo; la forma di Governo parlamentare razionalizzata ha bisogno di un saldo sistema dei partiti; è necessaria una riforma del sistema elettorale, anche se rileva come nessun sistema elettorale possa dirsi risolutivo. In merito a tale ultima osservazione, ritiene che non esista alcuna corrispondenza biunivoca tra tipo di forma di Governo e tipo di sistema elettorale, nonostante la necessità di una coerenza tra loro. Da ultimo, rileva come tale opzione non sia incompatibile (e sia



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

anzi pienamente coerente) con una rafforzamento degli istituti partecipativi, in particolare con l'iniziativa popolare (in senso proprio), che potrebbe anche servire a lenire le insufficienze del referendum abrogativo e a risolvere molti dei problemi di legittimazione delle istituzioni.

BARBERA

E' dal 1983 con la Commissione Bozzi che si tenta di chiudere pagine che lo stesso Costituente aveva lasciato aperto. L'ordine del giorno Perassi, approvato nella seduta del 4 - 5 settembre 1946, aveva scelto la forma di governo parlamentare ma aveva richiesto rimedi contro le "degenerazioni del parlamentarismo", vale a dire contro le forme di "assemblearismo" che avevano sfiancato le democrazie parlamentari nella prima parte del Novecento. Ma la crisi politica del maggio 1947, conseguente alla rottura dell'unità antifascista e alla estromissione dei socialcomunisti dal Governo, bloccò ogni proposito. Pesarono i primi bagliori della "guerra fredda" e la convinzione che l'accordo raggiunto sui valori di fondo della Carta costituzionale, benché di alto profilo, fosse fragile ed esposto alle tensioni politiche ed ideologiche. Il bipolarismo politico italiano venne frenato dal bipolarismo fra Occidente ed Oriente. Ad indebolire ancor più la figura del primo ministro concorrerà negli anni successivi la struttura correntizia del partito di maggioranza relativa.

Oggi quelle ragioni sono venute meno ma si stenta a prenderne atto. Proprio perché i principi costituzionali si sono radicati nella società italiana – sono sempre meno coloro che li mettono in discussione - bisogna porsi l'obiettivo di accrescere la capacità di decisione delle istituzioni repubblicane, lasciando ai margini i troppi poteri di veto che soffocano la società e l'economia italiana.

Mentre la forma di governo parlamentare richiede un collegamento diretto fra il corpo elettorale, una camera politica, una maggioranza e un governo, il Costituente volle instaurata una relazione fiduciaria anche con una seconda Camera, che avrebbe dovuto peraltro-secondo il disegno corretto nel 1963 - essere eletta in tempi sfalsati di un anno . A questo si sarebbe aggiunta - secondo l'Ordine del giorno Nitti - anche la previsione di due diversi sistemi elettorali. E' la contraddizione più vistosa , che non ha eguali in altre democrazie parlamentari: un governo deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere e le iniziative legislative sono sottoposte a tortuosi sentieri di guerra. E deve inoltre ottenere la fiducia iniziale, entro dieci giorni, rendendo così impraticabili Governi di minoranza come possibile soluzione delle crisi. I governi di minoranza , per lo più affidati al partito di maggioranza relativa, hanno invece rappresentato una risorsa importante in altri Paesi . Così nella patria del sistema parlamentare, nel Regno Unito e anche in quei Paesi in cui, pur essendo necessario un voto iniziale di investitura, basta la maggioranza relativa dei voti e i "no" possono prevalere solo ove superino la maggioranza assoluta. In base all'art. 63 della Costituzione tedesca alla terza votazione può essere eletto e nominato Cancelliere chi ottiene il maggior numero dei voti del Bundestag mentre, in base all'art.68, lo stesso può essere sostituito solo ove una mozione di sfiducia costruttiva – che deve contenere il nome del nuovo Cancelliere - venga approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Bundestag stesso . Analoga la normativa prevista dagli articoli 99, 112 e 113 della Costituzione spagnola , dall'art. 195 della Costituzione portoghese e dal cap.VI art. 2 della Costituzione della Svezia.

Ma una precisazione pare opportuna: sia i governi di minoranza sia , all'opposto, i governi di grande coalizione, sperimentati in altri paesi europei , si sono collocati in sistemi costituzionali in cui i governi godono di prerogative inimmaginabili in un sistema tuttora sostanzialmente assemblearistico come quello italiano. Si tratta di paesi in cui si è teorizzata e praticata la centralità del raccordo governo-parlamento, in cui, cioè, il Governo assume la funzione di "comitato direttivo" della maggioranza, non la mera "centralità del Parlamento" riscoperta da taluni gruppi in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

questo inizio della XVII legislatura (teorizzata negli anni settanta era stata poi progressivamente ridimensionata). In realtà il nostro sistema più che i caratteri di un effettivo “governo parlamentare” presenta quelli di un “governo assembleare”.

Trova, pertanto, sterile e logorante la mera protesta (a parti inverse secondo i governi) contro l'abuso dei decreti legge o il frequente ricorso al voto di fiducia. Tali fenomeni sono il frutto della debolezza dei governi, che - a differenza dei regimi effettivamente parlamentari - non hanno un adeguato controllo dell'agenda parlamentare - spesso condizionata, più che dalle opposizioni, dalle minoranze della maggioranza. Né hanno la possibilità di porre il veto su decisioni che aumentano la spesa o diminuiscono l'entrata. Cita in proposito l'art.113 della Costituzione tedesca o i poteri del Cancelliere dello Scacchiere nel Regno Unito o gli ancora più drastici poteri del Governo francese. L'assenza di incisivi poteri ai Governi - dal canto loro spesso attraversati dal condizionamento di gruppi di pressione - ha pesato sulla finanza pubblica e sulla formazione del debito ma le recenti decisioni del Consiglio europeo, che fanno delle decisioni interne di finanza pubblica delle decisioni condizionate ancor più alla programmazione europea, rendono indispensabili adeguati cambiamenti di rotta.

Propone quindi di affrontare anche il tema del sistema elettorale, strettamente legato alla forma di governo. Considera che l'unico sistema elettorale praticabile sia quello del doppio turno di collegio (preferibilmente) o anche quello nazionale, che garantisca una competizione tra le due coalizioni più votate ad un primo turno. Tuttavia occorrerebbe interrogarsi circa il modo di investitura del vertice dell'esecutivo, se questo debba tradursi in una legittimazione diretta del Primo Ministro o del Presidente della Repubblica.

CIARLO

In apertura richiama una distinzione, cara ai costituzionalisti, sulla portata descrittiva piuttosto che prescrittiva delle forme di Governo, nel tentativo di capire la prassi che nel tempo si è instaurata al di là delle norme costituzionali formalmente definite. Facendo riferimento al passato cita l'esperienza della Prima Repubblica sottolineando come, in quel periodo, l'instabilità dei Governi fosse più apparente che reale; infatti, pur nell'apparente confusione delle correnti dei partiti, alle cariche istituzionali sovente si sono avvicendate le medesime persone. Ciò è potuto accadere perché, all'epoca, esisteva un preciso principio ordinatorio costituito dalle preferenze, tale per cui la forza elettorale, se mantenuta nel tempo, determinava il permanere dell'incarico istituzionale. Tutto questo evidenzia come sia la legge elettorale a stabilizzare i Governi e che la medesima, che ha una doppia funzione di individuare i rappresentanti dei cittadini e selezionare la classe politica, non può esser disgiunta dalla forma di Governo.

Tra le forme di governo - parlamentare, semipresidenziale e presidenziale - ritiene che sia da aggiungerne una quarta, che qualifica come iperpresidenziale, in cui i poteri del Presidente sono estremamente dilatati (come avviene nelle Regioni) e che tuttavia mal si adatta alla Presidenza di un esecutivo statale. Richiama la forma di governo realizzata nelle Regioni ed il relativo sistema elettorale che contempla la elezione contestuale degli organi - Presidente e Consiglio regionale -, con un premio di maggioranza determinato proprio dalla elezione del Presidente. Tale forma di governo iperpresidenziale, se può essere ritenuta percorribile nelle Regioni - posto che esse non si occupano di diritti né civili né penali -, a suo parere non può essere indicata per una compagine statale. Richiamando l'esperienza riformatrice francese post 2002, evidenzia come essa realizzi un trascinarsi, sul Parlamento, del risultato elettorale del Presidente della Repubblica, costituendo così un blocco politico che evita la “coabitazione”; sul punto occorrerebbe chiarire se la “coabitazione” sia il principale difetto della forma di Governo presidenziale o, viceversa, ne



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

costituisca il principale pregio. Elenca poi altri aspetti determinanti che definiscono la qualità dell'esecutivo quali la durata, le ineleggibilità, l'incompatibilità successiva con le cariche ministeriali e quella di Presidente del Consiglio. Afferma che definire il sistema semipresidenziale significa avere chiarito, preliminarmente, i citati aspetti, in particolare quelli afferenti al sistema elettorale, specificando cioè se si vuole optare per una contestualità in modo da ottenere una unicità di risultato elettorale tra Presidente della Repubblica e Parlamento, ovvero se si vuole lasciare aperta l'opzione della "coabitazione", considerandola non come dannosa ma come una opportunità per la crescita del sistema politico.

AINIS

In premessa ritiene debba essere sciolto un nodo fondamentale legato alla nostra forma di governo, a suo parere sbilanciata sulla delega e povera di strumenti di democrazia diretta. Osserva come da ciò sia derivato non tanto il primato del Parlamento quanto il suo svuotamento da parte dei partiti politici, come già denunciato da Mortati negli anni '50; nonché l'allontanamento dei cittadini dalle istituzioni, trasformando l'elettore da attore in spettatore. Per ovviare a tali problemi reputa necessario introdurre istituti di democrazia diretta che non sostituiscano, ma accompagnino quelli di democrazia indiretta. A tale proposito avanza tre proposte, qui di seguito elencate.

1) Il *recall*, strumento di decisione popolare che tuttavia rafforza l'autorità delle assemblee rappresentative, rendendole maggiormente responsabili. Consisterebbe nella possibilità di revoca anticipata dell'eletto, ma a tre condizioni: un limite temporale, un *quorum* di sottoscrittori, l'applicabilità dell'istituto alle sole cariche monocratiche. Nello specificare che tale formula non è incompatibile con il divieto di mandato imperativo, suggerisce l'inserimento di un secondo comma all'art. 67 Cost., prevedendo il rinvio alla legge della disciplina della revoca anticipata dei titolari di uffici elettivi monocratici.

2) Il rafforzamento dell'iniziativa popolare. Suggerisce, al riguardo, un doppio binario: in primo luogo la proposta di legge avanzata da 50 mila elettori (secondo le disposizioni attuali) con la decisione finale al Parlamento; un secondo binario con l'elevazione a 500 mila elettori del numero dei sottoscrittori (come disposto per la proposizione del referendum abrogativo), ponendo in questo caso l'obbligo alle Camere di deliberare entro un anno, anche rigettando o modificando la proposta (ma in ogni caso assumendosene la responsabilità politica) e stabilendo che, in caso di inerzia del Parlamento, l'iniziativa popolare si trasformi in referendum propositivo, con la sua sottoposizione al giudizio del corpo elettorale. In questi termini, l'iniziativa legislativa popolare non negherebbe la sovranità delle assemblee parlamentari, giacché la sua conversione in quesito referendario discenderebbe da una decisione implicita delle medesime assemblee.

3) Il terzo intervento consiste per l'appunto nel *referendum* propositivo, attivabile autonomamente quando le sottoscrizioni raggiungano la cifra di un milione. Sia per il *referendum* propositivo che per quello abrogativo, propone infine che il *quorum* di validità venga ridotto rapportandolo, quanto meno, alla percentuale di votanti alle ultime elezioni politiche.

Sul tema specifico della forma di governo in senso stretto (ossia la distribuzione dell'indirizzo politico fra gli organi costituzionali), qualora si trattasse di scegliere tra semipresidenzialismo e parlamentarismo razionalizzato opterebbe per quest'ultimo. Rileva, però, che il compito della Commissione è quello di individuare soluzioni originali, non di limitarsi alla mera riproduzione di modelli stranieri, posto che ogni Paese ha caratteristiche peculiari. Lo sforzo di fantasia può quindi condurre a soluzioni miste, come quella già auspicata per l'elezione del Senato; e le soluzioni miste spesso consentono di trovare un punto d'incontro fra opposte concezioni. A questo punto esamina le



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

principali obiezioni al presidenzialismo. In primo luogo il c.d. “complesso del tiranno”, che deriva dalla nostra storia; e a tale riguardo sarebbe indispensabile individuare contropoteri altrettanto incisivi rispetto a quelli di un Presidente forte dell’investitura popolare. In secondo luogo, la rinuncia a un organo di moderazione ed equilibrio quale si è rivelato, nella nostra esperienza costituzionale, il Presidente della Repubblica. Tuttavia ritiene che non vi sia un legame necessario tra elezione diretta del vertice dell’esecutivo e rinuncia ad una figura di garanzia (in Austria, ad esempio, il Presidente, eletto direttamente, svolge funzioni circoscritte a quelle di garanzia costituzionale): insomma l’investitura popolare non comporta necessariamente l’attribuzione di funzioni di indirizzo politico. E allora perché non tenerci l’uno e l’altro? Basta fabbricare un sistema nel quale vengano eletti sia il Presidente-governante che il Presidente-garante; una sorta di consolato aggiornato e tarato sulle nostre istituzioni, che assicurerebbe di per sé l’equilibrio fra i poteri. In questo scenario occorrerebbe tuttavia differenziare sia il tempo dell’elezione, sia i requisiti d’eleggibilità dei due Presidenti: mentre l’elettorato passivo, nelle elezioni del Presidente del Consiglio, coinciderebbe con quello dei parlamentari, nel caso del Presidente della Repubblica dovrebbe essere circoscritto a chi abbia già occupato posizioni apicali nel sistema pubblico (come peraltro fin qui è avvenuto in via di fatto). Si tratterebbe quindi di immaginare non un presidenzialismo all’americana, non un semipresidenzialismo alla francese, bensì un “bipresidenzialismo”.

CARAVITA

Premette che l’oggetto del dibattito non è quello della miglior forma di Governo in astratto, bensì quello di individuare la soluzione costituzionale che concretamente permetta la migliore soluzione dei problemi del Paese.

Evidenzia che tutti i Governi democratici, in particolare di quello italiano, subiscono forti pressioni e influenze sotto il profilo istituzionale e, per questo, hanno una capacità di decisione piuttosto precaria. Sotto il profilo istituzionale i Governi subiscono pressioni di varia natura sia dall’alto (Unione europea) che dal basso (sistemi di governo territoriale); sotto il profilo politico anche i Governi più forti (come il cancellierato tedesco) sono sottoposti inoltre a una forte pressione dell’opinione pubblica. Senza tacere poi delle pressioni delle *lobbies*, dei mercati e della globalizzazione. In tale situazione gli esecutivi hanno bisogno di caratteristiche quali continuità (tempo per costruire le politiche), stabilità (saldezza per resistere alle pressioni) e flessibilità (rapidi adeguamenti al mutare delle situazioni). In tale contesto il problema più importante è rappresentato dal sistema dei partiti che versa in una situazione di forte debolezza fino a raggiungere un livello di “liquefazione” ormai strutturale e non congiunturale. Le caratteristiche di continuità, stabilità e flessibilità richieste alla forma di Governo, devono quindi confrontarsi con la crisi del sistema partitico. Sottolinea quindi che la forma di Governo parlamentare solida e compatta con l’affidamento di un ruolo di mediazione al Capo dello Stato, potrebbe avere il requisito di flessibilità, a condizione che non sia affidato al Presidente del Consiglio un solitario potere di scioglimento delle Camere. Ritiene che la sfiducia costruttiva nel nostro Paese non potrebbe funzionare, a causa della forte frammentazione dei partiti. Nella nostra forma di Governo evidenzia come lo strumento di flessibilità sia costituito dal Capo dello Stato che ha poteri di mediazione; strumento che, nel sistema semipresidenziale francese, è invece costituito dal Presidente del Consiglio, (prevedendosi la sua sostituzione all’insorgere di conflitti tra Capo dello Stato e corpo elettorale) laddove il Capo dello Stato è strumento di continuità. Continuando ad analizzare il sistema francese evidenzia come in caso di “coabitazione”, teoricamente possibile anche con il nuovo regime, la compattezza della maggioranza parlamentare sarebbe assicurata dall’esigenza di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

doversi contrapporre ad un Presidente della Repubblica eletto direttamente e con una maggioranza diversa.

Ritiene che se il processo riformatore proseguirà, le elezioni non si terranno prima del 2015 e questo dovrebbe portare chiarezza sugli schieramenti contrapposti e offrire l'occasione di superare il "complesso del tiranno" evocato da Ainis. Rileva, peraltro, che nel sistema semipresidenziale il problema della frammentazione dei partiti sia meno importante, perché lo strumento di unificazione è rappresentato dall'elezione del Presidente della Repubblica. Quanto, poi, al sistema elettorale, afferma che nel sistema italiano, con l'evidenziata situazione dei partiti, il sistema maggioritario, a un turno o a doppio turno, è un'opzione praticabile solo con l'elezione diretta del Capo dello Stato.

FROSINI

Afferma che non si è riusciti a evitare le degenerazioni del parlamentarismo, con il conseguente indebolimento della forma di Governo parlamentare nella sua concreta realizzazione. Nel rimarcare come non ci si debba riferire al parlamentarismo ma piuttosto ai parlamentarismi, sottolinea che i sistemi parlamentari si declinano e si sviluppano a seconda del sistema elettorale che ne determina le caratteristiche peculiari. Paventa il rischio che la forma di Governo possa essere eccessivamente subordinata al sistema elettorale e a regole, ovvero fonti, di livello inferiore a quelle costituzionali. Posta tale questione, ritiene che sia necessario provare a dare certezza costituzionale alla forma di Governo riscrivendo le disposizioni costituzionali che riguardano tale materia, anche in considerazione che la nostra è una Costituzione scritta e rigida, e pertanto non dovrebbe potere sopportare troppo regole frutto di convenzioni, consuetudine e prassi. Ritiene che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica si potrebbe adattare al nostro sistema istituzionale, si sofferma sulle possibili obiezioni che potrebbero essere sollevate al riguardo. Sulla critica che al Presidente della Repubblica, eletto direttamente, sarebbe sottratto il ruolo di garanzia in quanto di maggioranza, risponde che tale obiezione sia superabile mantenendo in costituzione la norma che definisce il ruolo del Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale. Afferma, peraltro, che anche nel sistema attuale, dopo il terzo scrutinio in poi il Presidente della Repubblica è eletto dalla maggioranza e, tuttavia, ciò non contrasta con l'esercizio delle funzioni di garanzia. Ritiene che l'attuale sistema di elezione del Presidente della Repubblica, frutto di candidature fino all'ultimo nascoste, non risponda alla richiesta, sempre più pressante, di partecipazione dei cittadini alla vita politica, come, invece, potrebbe avvenire con l'elezione diretta attraverso un sistema di selezione che passi per le primarie ed un eventuale turno di ballottaggio.

Ritiene non praticabile il mantenimento dello *status quo*, in quanto la stessa istituzione della Commissione evidenzia l'esigenza di cambiare le regole.

Ritiene che l'opzione del parlamentarismo razionalizzato ponga l'esigenza di chiarire a quale sistema ci si riferisce, e soprattutto a quale sistema elettorale si vorrebbe introdurre.

Ritiene che il semipresidenzialismo sia l'unica opzione che ha trovato finora accoglimento, non solo a livello dottrinale, ma anche istituzionale sin dagli anni '80: prima con la proposta del Partito socialista italiano, sostenuta e supportata dai giuristi vicini a quel partito, poi con il voto a favore del semipresidenzialismo in sede di commissione bicamerale D'Alema e infine con il voto in prima lettura del Parlamento nella scorsa legislatura.

Con riferimento all'opportunità, o meno, di attingere all'esperienza straniera, specifica che non si tratterebbe di copiare *tout court* modelli stranieri, ma di ispirarsi a modelli di riferimento, dai quali introdurre elementi utili al nostro sistema. Il modellino non potrebbe non essere quello



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

francese ma con delle peculiarità: per esempio, afferma di non condividere l'ipotesi del referendum legislativo richiesto dal presidente della repubblica.

Contesta, poi, l'affermazione di quanti sostengono che il nostro sistema politico, frammentato ed in crisi, non sia adatto a supportare il sistema semipresidenziale, ritenendo che proprio il rafforzamento delle istituzioni determinato dal sistema semipresidenziale potrà portare al rafforzamento e alla crescita dei partiti. Questi potranno rafforzarsi con istituzioni forti e rappresentative, che costringeranno i partiti stessi a prendere posizione a favore di determinate scelte di indirizzo politico.

Nel richiamare Fraenkel, evidenzia il profilo connesso alla necessità del bilanciamento della componente rappresentativa e plebiscitaria degli Stati democratici. In Italia questo modello di bilanciamento si è rafforzato fin dal '93 con l'introduzione di forme di legittimazione popolare e diretta dei vertici degli enti territoriali ed oggi è difficile giustificare, sul piano della democrazia, la mancanza di un livello plebiscitario nazionale.

CHELI

Ritiene che affrontare il tema della riforma della forma di Governo significhi individuare le modalità attraverso le quali creare Governi stabili ed efficienti, senza abbassare il livello delle garanzie dell'impianto democratico del Paese.

Analizza tre punti: come nacque la forma di Governo parlamentare, come essa abbia funzionato e quali siano i problemi attuali.

Sulla nascita del sistema, evidenzia come i costituenti abbiano avuto fortissimo il senso che bisognasse costruire un governo stabile ed efficiente quale garanzia del buon funzionamento della democrazia. La Commissione dei 75 si orientò sulla forma di Governo parlamentare sulla base della relazione di Mortati che elencò le forme di Governo possibili attraverso l'analisi del sistema politico italiano caratterizzato dalla presenza di molti partiti molto divisi. La discussione portò alla scelta della forma parlamentare non per creare un Governo debole, bensì per consentire ai partiti divisi la possibilità di insediare una democrazia di tipo nuovo e mantenere l'unità del Paese. L'esigenza di stabilità ed efficienza è stata raggiunta introducendo correttivi al sistema parlamentare quali: da un lato, una Costituzione rigida e un controllo di legittimità costituzionale, dall'altro, l'attribuzione di garanzia al Capo dello Stato.

Afferma che le disfunzioni, evidenziate nel dibattito, del nostro sistema parlamentare non sono nate da difetti della forma parlamentare prescelta ma dalla politica. Il modello semipresidenziale, che punta a compensare la debolezza dei partiti attraverso la forza delle istituzioni, pone, a suo avviso, un problema di compatibilità con la nostra storia e la situazione attuale. Rispetto alla relazione Mortati sono cambiate molte cose ma non la frammentarietà del sistema politico – che rimane diviso – e, analogamente a come decise la Costituente, impone di compiere scelte che conducono ad una forma di Governo parlamentare che favorisca il confronto in un quadro di garanzie.

Ritiene che la scelta semipresidenzialista, seppure giustificabile sotto diversi aspetti, rischierebbe di accentuare le divisioni del Paese. Il sistema politico italiano non è maturo al punto da consentire il superamento dell'opzione parlamentare. Si potrebbero delineare, quindi, tre linee di intervento: il rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio (con fiducia alla sola Camera, revoca e nomina Ministri ...); la stabilità del Governo attraverso la sfiducia a maggioranza assoluta e la sfiducia costruttiva; la maggiore efficienza attraverso la riforma dei regolamenti parlamentari e il rafforzamento del ruolo del Governo in Parlamento. In questo quadro occorre altresì rafforzare le garanzie a favore dell'opposizione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

CARLASSARE

1. Esprime un'opinione del tutto contraria alla sostituzione della forma di governo parlamentare con il semipresidenzialismo, considerandola poco comprensibile per diverse e importanti ragioni : *a)* il governo parlamentare fa parte della nostra storia, ed è comune a *tutti i Paesi europei*, esclusa la Francia; *b)* il sistema semipresidenziale ha *origini* del tutto eccezionali, in una Francia sull'orlo della guerra civile, con la rivolta armata dei capi militari d'Algeria contro il governo a Parigi; *c)* l'assoluta *casualità* della formula.

A questo proposito ritiene indispensabile ricordare che il "semipresidenzialismo" non è un modello pensato e scelto, ma il prodotto di circostanze d'emergenza: il generale De Gaulle - simbolo della Resistenza francese che appariva l'unica persona cui affidarsi nella drammatica situazione- per governare esige la modifica della Costituzione e la legge, nel conferirgli tale potere, poneva come condizione insuperabile che il Governo dovesse avere la *fiducia* parlamentare. Così la fiducia si inserì come elemento estraneo nella struttura pensata dal generale, e così nacque l'ibrida forma che noi vorremmo imitare in condizioni tanto diverse.

2.- Considerando che alle riforme della Costituzione si dovrebbe ricorrere per eliminare inconvenienti riscontrati nel funzionamento del sistema, ritiene che l'esperienza abbia dimostrato come la posizione da rafforzare sia piuttosto quella del Parlamento che del Governo, già sin troppo forte. Negli ultimi decenni il gioco è stato sempre condotto dall'esecutivo, seguito prontamente da Camere disposte ad approvare ogni atto legislativo da esso voluto : gli esempi sono fin troppi e non certo positivi, tanto che varie leggi (tutti i cosiddetti 'lodi' ad esempio) sono state poi dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale; tanto che l'on. Berlusconi, da Presidente del Consiglio, ha potuto giustamente parlare di "un Parlamento di figuranti" destinato solo a ratificare le sue decisioni.

Ritiene che il Parlamento , mortificato in primo luogo nella funzione legislativa, dovrebbe essere innanzitutto rafforzato attraverso una legislazione *elettorale* in grado di restituire autorevolezza e 'rappresentatività' ai suoi membri, svincolandoli dalla sudditanza assoluta nei confronti di chi li nomina. In particolare, qualora la scelta fosse per il sistema uninominale a due turni -inesattamente legato al solo semipresidenzialismo - i cittadini non dovrebbero essere costretti a votare per l'unico candidato *imposto*, ma conservare possibilità di scelta. Perciò propone che ogni partito o gruppo presenti più candidati in ogni collegio (anziché uno solo) e fra questi risulti eletto il più votato dagli elettori, assicurando così un' *effettiva* partecipazione anche senza "primarie". Propone cioè la formula dell'*uninominale con lista* da lei avanzata già in varie sedi : un unico vincitore, *non* un unico candidato ; una formula che potrebbe agevolare anche la soluzione dell'annosa questione della *parità* nella rappresentanza fra sessi.

3.- Sottolinea inoltre che - restituita dignità a un Parlamento mortificato- possono utilmente introdursi misure atte a *semplificare la vita del Governo* , misure già esposte da vari colleghi nella precedente riunione: rapporto di fiducia fra il Governo e una *sola* Camera; *revoca* dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio, da riaffermare espressamente benché già implicita nel principio di unità e omogeneità governativa visti i dubbi di alcuni ; modifica dei regolamenti parlamentari (che non concerne le riforme costituzionali). Sulla "sfiducia costruttiva" esprime qualche perplessità soprattutto riguardo all'utilità , essendosi dimostrato improbabile che, nell'esperienza italiana, un Governo (a parte Prodi) cada per questa via ; la lunga agonia dell'ultimo governo Berlusconi, che nessuno riusciva a sfiduciare, è un esempio chiaro.

Ribadisce la sua contrarietà al rafforzamento del Governo *ad ogni costo*, anche a scapito del valore democratico della rappresentanza, ritenendo che durata e stabilità non siano



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

necessariamente sinonimi di efficienza, di buon governo, di buona amministrazione: ridotta a questo, la 'governabilità' può addirittura trasformarsi in paralisi.

4.- Rispetto alle proposte relative alla Presidenza della Repubblica ribadisce che, secondo logica, ogni modifica dovrebbe proporsi per rimediare al cattivo funzionamento di un'istituzione, e dunque appare illogico proporla quando l'istituzione nel complesso ha funzionato bene (a parte eventuali rilievi sull'ultimo periodo) e ha contribuito non poco all'equilibrio del sistema svolgendo un'essenziale funzione di garanzia.

Sottolinea che il mutamento del sistema di elezione del Capo dello Stato, è sconsigliabile in ogni caso perché, mettendone in crisi l'imparzialità che è il presupposto per l'attribuzione delle sue funzioni, avrebbe ripercussioni inevitabili sulla struttura costituzionale complessiva con due conseguenze inevitabili: a) comportando l'estensione della revisione ben oltre i confini ipotizzati ne renderebbe impossibile l'approvazione entro i tempi stabiliti; b) coinvolgendo l'insieme e presentandosi inequivocabilmente non più come revisione di singole parti ma come creazione di una Costituzione nuova, l'art.138 non la coprirebbe più.

Osserva infine che le discussioni su semipresidenzialismo ed elezione diretta del Presidente della Repubblica iniziate alla fine degli anni '70, più che da ragioni legate alla validità del modello, erano ispirate a ragioni contingenti, a interessi di partito: la speranza dei socialisti, dopo la vittoria di Mitterand con i suoi effetti di trascinarsi sulle elezioni parlamentari, di conseguire analogo risultato attraverso l'elezione diretta, candidando Craxi.

5.- Ripete che la modifica della forma di governo è legittima finché non giunge ad alterare la forma di stato incidendo sul *costituzionalismo* nel suo obiettivo essenziale: porre *limiti e regole al potere*, vietarne la *concentrazione* dividendolo fra più organi indipendenti che reciprocamente si equilibrano. Il Presidenzialismo statunitense, così diverso dal sistema parlamentare, è un esempio antico e sempre attuale di genuina democrazia *costituzionale*. Ma non è ad esso che i nostri riformatori pensavano; i timori di molti nei confronti dei diversi progetti (compreso l'ultimo bocciato col referendum del 2006) erano e sono legati al loro specifico contenuto che, alterando equilibri, rafforzando e concentrando poteri, conducono fuori dalla democrazia costituzionale. Leopoldo Elia, parlando di "primierato *assoluto*", sintetizzava bene il senso del discorso.

Ritiene infine, richiamando il pensiero di tre grandi costituzionalisti, Esposito, Crisafulli, Paladin, che alla base di alcune posizioni – così come dell'adozione del sistema maggioritario – stia una visione distorta della democrazia costituzionale e del concetto di sovranità popolare. La sovranità non "emana" dal popolo ma, dice la Costituzione, al popolo "appartiene" (art.1), *continua* ad appartenergli e non si trasferisce con l'elezione. Il contenuto della democrazia "non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere", non che abbia la nuda sovranità, ma "l'esercizio della sovranità" che non si limita al momento delle elezioni (Esposito). E dunque la volontà del popolo non può essere irrevocabilmente inchiodata a tale momento e congelata fino a nuove elezioni come pretende chi vuol conservare inattaccabile il Governo inizialmente costituito. Le situazioni, i fatti sociali, le contingenze politiche mutano e con essi l'orientamento dei cittadini: nei sistemi parlamentari il Governo non è inamovibile, ma sostituibile mediante la sfiducia. Eliminarla, renderla impossibile o eccessivamente difficoltosa non è consentito.

Sottolinea che l'elezione serve in primo luogo a scegliere i rappresentanti politici e non direttamente il Governo, ricordando come l'opposta opinione venisse espressa da Mussolini presentando la sua riforma elettorale alla Camera: "Tra le molte concezioni della rappresentanza(...) una cosa sola va rigidamente affermata: che la massa dei cittadini intende che l'Assemblea eletta sia la più capace a costituire un Governo (...) atto a risolvere nel modo più



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

rapido, fermo e univoco tutte le molteplici questioni che nella vita quotidiana si presentano, non impacciato da preventive compromissioni, non impedito da divieti insormontabili, non soffocato da dissidi, non viziato dall'origine da differenze ingenite di tendenze e di indirizzi"; e dunque l'elezione va intesa "più come atto di selezione del Ministero che come definizione della rappresentanza" che è destinata a un ruolo "del tutto secondario". Parole in cui il disprezzo per il confronto, per la democrazia, le sue procedure e i suoi tempi, palesa l'indifferenza per lo stacco fra classe politica e società civile, per la *coerenza fra azione politica e orientamento degli elettori* che è invece essenziale "altrimenti si ha la dissoluzione della democrazia" (*Paladin*). E il tempo presente sembra darne conferma.

D'ONOFRIO

Ritiene necessario passare ad un nuovo equilibrio parlamentare del sistema italiano senza, tuttavia, eccessivi stravolgimenti. Non ritiene, infatti, che il sistema costituzionale di governo debba passare da un modello parlamentare ad un modello di tipo presidenziale: ribadisce che il sistema parlamentare italiano nasce da giustificazioni, soprattutto di carattere storico, che debbono essere tenute in considerazione. Osserva, inoltre, che il cittadino, in quanto elettore, non esisteva allora e in realtà non esiste neanche oggi: invero, pur essendo mutate le situazioni socio-economiche, permane tuttavia la *condicio* di "cittadino situato", ovvero di elettore non individuale, ma appartenente a un determinato schieramento politico.

Nel merito ritiene praticabile il suggerimento di Ainis di potenziare gli istituti di democrazia diretta, anche attraverso la previsione della possibilità di richiamo dei parlamentari, connesso con il problema della sfiducia costruttiva. Suggestisce, per eliminare il problema del trasformismo dei parlamentari, lo strumento del richiamo diretto.

Ritiene che l'elezione diretta dei Sindaci, dei Presidenti di Provincia e dei Presidenti di Regione abbia comportato la scomparsa della rappresentanza politica nei Consigli comunali, provinciali e regionali. Valuta negativamente, qualora dovesse verificarsi, un'analoga situazione anche nel Parlamento italiano. Per tali motivi, immagina nuovi equilibri costituzionali rispetto a quelli del 1948, ma senza che tali assetti debbano subire stravolgimenti e mutamenti radicali. A suo parere occorre valutare l'impatto dei medesimi nuovi equilibri nel rapporto tra Parlamento e Governo. Ritiene praticabile e ragionevole la possibilità prospettata da Cheli di accentuare il ruolo del Primo Ministro, rispetto ai Ministri nominati. Osserva che il potere di scioglimento fa parte dei poteri condivisi dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio. Tale tipo di "coabitazione", non scritta, prevista dal sistema italiano, potrebbe essere stravolta a favore del governo. Ritiene che i poteri del Presidente della Repubblica non sono tutti frazionabili: o si ipotizza un presidente eletto ma senza poteri (come nel caso delle Germania o dell'Austria) oppure un presidente che abbia poteri importanti. Come ribadito anche dalla collega Carllassare, la Francia rappresenta un'eccezione in una Europa, ove, invece, prevalgono i sistemi parlamentari. Rileva, altresì, la differenza esistente tra Francia e Stati Uniti: quest'ultimi nascono come una confederazione di stati guidati da un Presidente non eletto dal popolo, che giuridicamente non esiste, ma da una maggioranza e con un sistema molto complesso. Pertanto, ritiene un errore paragonare il modello statunitense a quello francese. Ritiene che quest'ultimo non sia praticabile in l'Italia. Auspica, invece, che il sistema statunitense venga imitato nella previsione della confederazione degli Stati europei.

In conclusione, ritiene quindi possibile apportare nuove modifiche al sistema italiano, ovvero eventualmente provare a ricercare un nuovo equilibrio.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

TABELLINI

In considerazione dell'evoluzione storica ed economica del Paese, ritiene che oggi l'obiettivo centrale delle riforme sia quello di dare al paese un governo capace di decidere e il più possibile sottratto ai veti incrociati di maggioranze divise al loro interno. Ritiene che un Governo di coalizione sia molto più debole possa controllare con fatica la spesa pubblica e l'equilibrio di bilancio. Il declino economico italiano ha molte ragioni, ma la principale è che i governi e le maggioranze politiche che si sono succedute non sono riuscite ad adattare il paese a un mondo esterno che cambiava velocemente.

Per quanto attiene alla crisi di legittimità, ritiene che i cittadini percepiscano l'inutilità del voto, allontanandoli dalla politica e dalle istituzioni.

Per superare le problematiche relative ad un Governo indebolito dalle coalizioni e dai partiti rissosi, nonché per quelle relative alla crisi delle istituzioni, siano percorribili le strade del premierato e del semipresidenzialismo.

Ritiene, tuttavia, che la prima ipotesi in Italia non riuscirebbe a condurre alla scelta di una buona legge elettorale, e rischierebbe di essere attuata in modo troppo cauto e conservatore.

Nel caso in cui si opti per il premierato, ritiene necessario intervenire sui regolamenti parlamentari per rafforzare l'iniziativa legislativa del Governo e prevedere l'attribuzione, al Primo Ministro, del potere di sciogliere le Camere, al fine di rafforzarne il potere contrattuale. Reputa difficile che queste modifiche possano essere realizzate in Italia, sebbene sia comunque auspicabile il rafforzamento del sistema parlamentare attuale.

Afferma che il semipresidenzialismo si coniughi con una la legge elettorale a doppio turno uninominale.

Concorda con De Vergottini nella previsione di un presidente eletto a doppio turno chiuso, oppure con una soglia di ammissione al secondo turno molto elevata, con poteri di scioglimento del Parlamento e la cui carica coincida in durata con quella della legislatura.

Ritiene che il sistema a doppio turno abbia una grande virtù, ovvero ridurre il potere contrattuale dei partiti estremisti, poiché li rende meno indispensabili e poiché consente la legittimazione del vincitore.

Ritiene che un vantaggio del semipresidenzialismo in Italia sarebbe quello di creare un advocate influente per rafforzare nel tempo il potere esecutivo e il potere contrattuale della forza politica che esprime la guida politica dell'esecutivo. Questo è ciò che è accaduto in Francia, dove il regime presidenziale è evoluto nel corso del tempo sotto l'impulso del Presidente.

Ritiene che l'imparzialità dell'arbitro sia utile in una situazione in cui non emerga chiaramente un vincitore dalle elezioni politiche, ma in questo caso anche un presidente eletto direttamente può svolgere quel ruolo.

Avverte il rischio dei populismi, ma giudica più grave l'allontanamento dei cittadini dalle istituzioni e sottolinea l'importanza della partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Riguardo le problematiche relative alla coabitazione, sostiene che l'egual durata dei mandati renderebbe meno probabile la coabitazione e che il semipresidenzialismo con coabitazione diventerebbe sarebbe più simile a un regime parlamentare, dando al sistema un elemento di flessibilità in più.

Sostiene che le problematiche relative all'eccesso di poteri del Presidente potrebbero essere superate attraverso sistemi di garanzie e di contrappesi disegnati e previsti con cura, in ambito giudiziario e attraverso la delega ad autorità indipendenti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

In conclusione, predilige la strada del semipresidenzialismo per cambiare il sistema politico italiano e conferma i suoi dubbi riguardo il premierato, che in Italia finirebbe con l'essere annacquato e non sufficientemente innovativo.

OLIVETTI.

Ritiene inadeguata una ricostruzione delle vie possibili per la riforma delle istituzioni in Italia che contrapponga rigidamente la democrazia maggioritaria a quella proporzionalistica ed assembleare o, per riprendere la formula di Duverger, quella che contrapponga democrazia immediata e democrazia mediata. Ritiene che la via del regime parlamentare razionalizzato (di tipo tedesco, spagnolo o svedese) sia intermedia fra il parlamentarismo di tipo assembleare, o il multipartitismo estremo, e le democrazie maggioritarie, sia che esse consistano in varianti del regime parlamentare (come il c.d. sistema Westminster) sia che diano luogo a tipi diversi di forme di governo. Ritiene che il nostro tentativo di cercare di correggere le regole sulla forma di governo italiana possa muoversi fra le diverse varianti di regime parlamentare razionalizzato.

2. In secondo luogo non condivide le ricostruzioni che, analizzando le principali democrazie rappresentative consolidate, vedano nella forma di governo italiana una eccezione. Osserva che, fra i 28 Stati membri dell'UE, più che una *exception italienne*, si deve ravvisare una *exception française*: dei 28 Stati membri dell'Unione, solo quattro – Francia, Cipro, Lituania e Romania – sono attualmente rappresentati nel Consiglio d'Europa dal Presidente della Repubblica. La grande maggioranza degli Stati membri è rappresentata in Consiglio dal Primo Ministro: e questo è un indizio che i regimi politici europei sono per lo più retti dalla logica del governo parlamentare, anche in quei (numerosi) casi in cui il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto (Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Bulgaria, Portogallo, Austria, Irlanda, Finlandia). Dunque i semipresidenzialismi europei sono per lo più “apparenti” e si tratta in realtà di regimi parlamentari con Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale, ma nei quali la “presidenzializzazione della politica” ha operato a vantaggio del Primo Ministro, espresso dalla maggioranza parlamentare. Ritiene quindi che il regime parlamentare razionalizzato sia è la regola e che invece il particolare sistema di governo francese costituisca la vera eccezione.

3. Al sistema di governo francese, ritiene si possano rivolgere varie critiche.

Non ritiene accettabile la più radicale fra tali critiche: quella che lo considera una anomalia dal punto di vista del principio democratico, che gli pare inaccettabile come quella – di segno opposto – che ritiene che il sistema di governo francese sia più democratico di quello italiano, in quanto i francesi, a differenza degli italiani, eleggono anche il Presidente della Repubblica.

Reputa invece che si possano formulare varie obiezioni di funzionalità al sistema di governo francese. In primo luogo, richiamando l'obiettivo della semplificazione istituzionale, più volte ricordato nelle precedenti riunioni della Commissione, ritiene che il sistema francese non semplifichi, ma complichi: in Francia è infatti necessario votare quattro volte (primo e secondo turno delle elezioni presidenziali, primo e secondo turno delle elezioni legislative) per produrre un Presidente con un governo ed una maggioranza. Ciò richiede tempi piuttosto lunghi e comporta una inevitabile crescita dell'astensionismo, soprattutto nel secondo turno delle elezioni legislative. In secondo luogo si tratta di un sistema in cui vi è un forte squilibrio fra i poteri politici, a vantaggio del Presidente (molti studiosi parlano infatti di presidenzialismo, nel senso di un sistema presidenziale squilibrato). In terzo luogo, osserva che un aspetto particolarmente discutibile di questo sistema è la dissociazione fra potere e responsabilità: il potere principale, quello presidenziale, è del tutto irresponsabile, mentre il Primo Ministro svolge il ruolo di “parafulmine”. In quarto luogo, osserva che questo sistema, che apparentemente esibisce una forte capacità



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

decisionale, genera un sovraccarico di attesa nei poteri politici e finisce per espellere la protesta dalle istituzioni, che si manifesta in frequenti rivolte di piazza.

Oltre a ciò, ritiene che il problema principale rispetto all'ipotesi di trapiantare in Italia il sistema semipresidenziale sia rappresentato dalla difficoltà di realizzare tale trapianto, che è stato in effetti più volte tentato, in vari Paesi, in Europa e fuori, generando tre esiti diversi:

a) un assetto superpresidenziale (in Russia ed in altri Paesi dell'ex-Urss, ma anche in Africa nera).

b) un assetto parlamentare, con Presidente eletto a suffragio universale, in cui il Capo dello Stato ha poteri talora inferiori a quello italiano: e questo è l'assetto che costituisce la regola nell'Europa comunitaria.

c) una situazione di conflittualità permanente fra il Presidente eletto a suffragio universale e il governo (con la sua maggioranza parlamentare). Questo assetto è divenuto la regola in Romania, vale a dire proprio nel Paese che, con la Costituzione del 1991, si è applicato con maggior zelo nel tentativo di replicare in patria le istituzioni politiche francesi. Il risultato è stato assai poco soddisfacente ed i conflitti fra Presidente e governo che si sono verificati già negli anni '90, sotto le presidenze di Iliescu e di Constantinescu (1996-2000), si sono ulteriormente accentuati nell'ultimo decennio: l'attuale presidente, Traian Basescu, è stato per due volte sospeso dalla carica dal Parlamento (nel 2007 e nel 2012) e per due volte il referendum di revoca che avrebbe dovuto confermarne la destituzione ha avuto esito contrario alla deliberazione parlamentare. Il caso romeno è certo estremo, ma la più consapevole fra le imitazioni della V Repubblica non pare abbia dato sinora buon esito.

4. Reputa infine che sia meglio lavorare ad una riforma del regime parlamentare, ispirandosi, semmai, fra le diverse "anime" della V Repubblica, non tanto a quella "gaulliana", ma a quelle riconducibili a Michel Debré e agli ex Premier della IV Repubblica, che si ispiravano rispettivamente al sistema britannico e al parlamentarismo razionalizzato.

A questo proposito, peraltro, ritiene che occorrono riforme assai incisive, che dovrebbero intervenire almeno su tre grandi assi:

a) una riforma del governo, rafforzando anche formalmente il ruolo del Presidente del Consiglio lungo alcune delle linee ipotizzate nel questionario posto a base dei lavori della seduta;

b) una riforma del Parlamento, rilegittimandolo con una profonda riforma elettorale e rendendolo capace di deliberare in maniera efficiente, sulla base dell'idea che serva un governo forte e un parlamento forte;

c) un ripensamento del ruolo del Presidente della Repubblica che abbia come obiettivo una riduzione dei suoi poteri, soprattutto di quelli assunti in via di fatto. Ritiene infatti che il ruolo del Presidente della Repubblica abbia conosciuto nella prassi più recente una espansione abnorme, ormai difficilmente compatibile con la logica del regime parlamentare, la quale richiede che il Capo dello Stato (Presidente o monarca) sia il più possibile sottratto alla determinazione o alla co-determinazione dell'indirizzo politico, sia in generale (scelta della coalizione di governo), sia su temi specifici. Il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nella formazione dell'attuale esecutivo e su vicende specifiche (dal caso Englaro alla guerra di Libia, fino alle recentissime prese di posizione del Consiglio supremo di difesa – un organo che andrebbe a mio avviso soppresso nel quadro della razionalizzazione del nostro regime parlamentare – sulla questione dell'acquisto degli aerei F-35) gli pare poco compatibile con un regime parlamentare classico e col suo archetipo inglese.

5. Riguardo alla mozione di sfiducia costruttiva, osserva infine che, se è certo vero, come ricordava il prof. Caravita, che essa è stata utilizzata solo di rado nei Paesi in cui è prevista



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

(Germania, Spagna, Slovenia, Belgio, Polonia, Comunità autonome spagnole, *Länder* tedeschi) e che ancor più infrequentemente essa ha avuto come esito la sfiducia al governo in carica e l'elezione di un nuovo capo di governo, non è però meno vero che essa ha svolto in queste esperienze la funzione che da essa ci si attendeva: quella di dissuadere le crisi, per la difficoltà di formare coalizioni "positive" fra forze estreme tra loro incompatibili.

VIOLANTE

Sottolinea le principali caratteristiche del semipresidenzialismo: l'innovazione (in quanto appare come una coraggiosa rottura) e la decisione (riconducibile ad un Governo duraturo).

Ritiene, tuttavia, di dover realisticamente rappresentare che, nel caso si dovesse optare per il semipresidenzialismo, si debba riscrivere tutta la seconda parte della Costituzione, con l'approvazione altresì, di un certo numero di leggi di sostegno e, allo stato, non crede che ciò sia praticabile né che si possa verificare. Tuttavia, ribadisce che non debbano essere rifiutate le istanze che sono alla base della domanda dell'elezione diretta, anche perché ritiene che le medesime non siano del tutto errate, rilevato che occorrerebbe un Governo più efficiente e funzionante. Pertanto, in questo quadro, crede sia possibile attivarsi per far sì che vengano recuperati meccanismi finalizzati a dare un vero peso al Presidente del Consiglio nella gestione della politica in un sistema parlamentare (revoca dei Ministri, potere di scioglimento della Camera, ecc.).

Ritiene, inoltre, che sia in atto un percorso di avvicinamento di tutti i processi politici a una forma di "presidenzializzazione": la figura del Presidente del Consiglio rappresenta il Paese in ambito internazionale.

Propone, mutuando tutte le esperienze maturate negli anni, di prevedere la figura del Presidente del Consiglio quale soggetto davvero forte e autorevole.

Concorda con Olivetti che la sfiducia costruttiva debba essere considerata con funzione preventiva. Ritiene che occorra recuperare ciò che di positivo c'è nel presidenzialismo e, se possibile, tradurlo in un meccanismo che ben si coniughi con le tradizioni del sistema italiano.

Riguardo al problema dell'arbitro, ritiene che i sistemi di carattere semipresidenziale abbiano un elemento di rigidità tale che impedisce la risoluzione delle controversie, proprio perché il Presidente è parte stessa del conflitto.

Per quanto concerne il Presidente della Repubblica di un sistema parlamentare, sostiene che non necessariamente l'elettorato attivo debba essere ristretto come l'attuale e invita a riflettere sulle possibili modifiche. A tal fine, suggerisce di prevedere, contestualmente allo svolgimento delle elezioni dei Consigli regionali, anche l'elezione di un piccolo numero di grandi elettori che partecipino all'elezione del Presidente della Repubblica.

PITRUZZELLA.

Auspica che la Commissione produca una elaborazione di modelli coerenti e non si limiti ad un *bricolage* istituzionale.

Osserva che il sistema costituzionale attuale ha risposto all'esigenza precisa di creare strumenti di unificazione e confronto in una società divisa e polarizzata ma nella quale i partiti avevano una forte rappresentatività sociale.

Rileva che oggi sono intervenuti nuovi elementi da considerare:

a) la crisi dei partiti, deboli e privi di legittimazione, che si riflette sulla possibilità di funzionamento dell'attuale sistema parlamentare; s'interroga se l'attuale esperienza storica non attesti che proprio la debolezza delle istituzioni stia alimentando la conflittualità sociale, la crisi economica e la tendenza al degrado;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

b) il nesso stretto tra le istituzioni politiche e lo sviluppo economico, con riferimento, in particolare, alla creazione, a partire dagli anni '80 in Italia, di gruppi che godono di rendite ancora oggi difficili da eliminare;

c) l'affermazione in sede europea di metodi intergovernativi in cui conta la capacità dei *leaders* di impegnarsi per il proprio Paese.

Tutto ciò, a suo parere, porta alla esigenza del rafforzamento dei poteri di Governo da effettuare attraverso:

a) la riforma del sistema elettorale, utile, tuttavia, se unita alla presenza di partiti forti;

b) il rafforzamento del Premier; al riguardo esprime delle perplessità sulle ricette finora prospettate, invitando i presenti a non nutrire aspettative eccessive posto che le misure proposte sono in parte già presenti del sistema e in parte consentono di avere un Governo stabile ma non ne garantiscono l'efficienza.

Sul tema del semipresidenzialismo, che in ogni caso richiederebbe l'introduzione anche del doppio turno e della contestualità, ritiene che tale sistema si potrebbe dimostrare utile in un momento di debolezza dei partiti, rafforzando le istituzioni.

Ribadisce, in ogni caso, la necessità di creare modelli coerenti.

PINELLI

Rileva che, fra i temi all'esame della Commissione, quello della forma di governo è il più esposto a forti distorsioni mediatiche di segno opposto. Da una parte la tendenza ad associare la forma presidenziale e semipresidenziale al plebiscitarismo e all'autoritarismo, cosa che viene smentita, per quanto riguarda la V Repubblica francese, dal fatto che François Mitterrand, autore nel 1964 di un libro sulla V Repubblica come "coup d'état permanent", ne divenne Presidente per due settennati fra il 1981 e il 1995. Un'ancor più forte distorsione mediatica è quella di segno opposto, secondo cui un sistema ad elezione diretta del Presidente della Repubblica o del Premier sarebbe più "moderno" di quello dove il Capo dello Stato è eletto dal Parlamento: se si chiedesse a un cittadino tedesco (o di qualsiasi altro Paese a regime parlamentare) se il suo sistema di governo è meno "moderno" di quello dove si elegge il capo dell'esecutivo, la domanda risulterebbe a costui priva di senso.

A suo parere, le disfunzioni del sistema parlamentare italiano risiedono nella mancata corrispondenza tra il potere e la responsabilità derivante dall'esercizio del potere medesimo, corrispondenza che connota non solo il sistema parlamentare ma ogni democrazia costituzionale degna di questo nome. Si tratta di un elemento comune alla prima come alla seconda fase della Repubblica. Nella prima, ciò è dipeso da una concezione della democrazia ridotta a mera rappresentanza e da un sistema politico caratterizzato dalle crisi interne alle coalizioni di maggioranza. Nella seconda, i sistemi elettorali maggioritari e proporzionali con premio di maggioranza che vi si sono succeduti non hanno fatto venir meno la frammentarietà e l'instabilità delle coalizioni, col risultato di continuare a provocare non solo indirizzi politici poco visibili e precari, ma anche crisi di governo in corso di legislatura. Conseguentemente gli elettori non sono posti in grado di farsi un'opinione credibile sul rendimento dei governi succedutisi durante la legislatura. E' vero che il modello del governo responsabile è oggi ovunque sfidato da una molteplicità di fattori, dal governo multilivello alla globalizzazione. Ma in Italia sono sempre mancate le condizioni minime di fatto per far sì che i titolari delle istituzioni politiche di governo siano resi responsabili di fronte agli elettori per come hanno esercitato il potere di cui erano stati investiti dagli elettori stessi.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Ritiene che tale mancanza sia stata principalmente causata dalla legislazione elettorale, che al di là delle diverse formule adottate non ha mai consentito la formazione di coalizioni sufficientemente coese, anche se non si può trascurare l'impatto della forma di governo. In proposito, formula due considerazioni. Ritiene che la connessione tra sistema elettorale e forma di governo sia un elemento da considerare con attenzione, anche se non vi è connessione obbligata fra un certo sistema elettorale e un certo modello istituzionale, con la sola eccezione di una forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Repubblica combinata col sistema proporzionale, come accadde nella Repubblica di Weimar. Per il resto, i sistemi maggioritari (a turno unico o a doppio turno) ben possono coniugarsi con diverse forme di governo, e lo stesso vale per quelli proporzionali, specie se corretti, con l'eccezione riportata.

Ritiene inoltre che per affrontare il problema del rapporto tra potere e responsabilità sia necessario guardare non solo ai testi costituzionali, ma ai contesti in cui quelle norme devono essere collocate. In questa ottica, osserva che il sistema meno adatto ad affrontarlo è quello della V Repubblica francese, tuttora molto criticato dai costituzionalisti di quel Paese per l'eccessiva concentrazione di poteri nelle mani del Capo dello Stato cui non corrisponde un'adeguata responsabilità. Cita in proposito una propria raccolta di saggi sulla V Repubblica appena pubblicata, che si riserva di far avere ai presenti nella prossima seduta.

VIOLINI

Ritiene che l'esperienza del Presidente della Repubblica Napolitano non apra automaticamente al presidenzialismo né al semipresidenzialismo.

Osserva che il sistema elettorale della Seconda Repubblica abbia creato nell'elettorato l'aspettativa, secondo la quale attraverso l'elezione del Parlamento si possa giungere all'identificazione del Premier, aspettativa che a suo parere dev'essere presa in considerazione al tavolo delle riforme costituzionali.

Nella situazione attuale, rileva l'esigenza d'incidere sul sistema dei partiti, pur riconoscendo che questo tema non rientri tra le riforme costituzionali.

S'interroga su quale possa essere la suggestione costituzionale che possa offrire al sistema dei partiti la possibilità di innovarsi e se l'elezione diretta possa porsi quale elemento di traino che possa innescare un circolo virtuoso di rinnovamento del sistema nel suo complesso.

Altro elemento che rileva è quello relativo alla mancanza, nel sistema italiano, di capacità decisionale.

Specifica, inoltre, che più che parlare di statuto dell'opposizione occorra riflettere sul ruolo dell'opposizione.

Da ultimo, al fine di pareggiare l'eccessivo sbilanciamento dell'esecutivo, ritiene utile la rivisitazione della divisione dei poteri in senso verticale rivedendo quindi il rapporto Stato-Regioni.

DOGLIANI

S'interroga, posta la crisi dei partiti politici, se effettivamente sia necessario agire per porre in sicurezza il sistema istituzionale rendendolo autonomo e preservandolo. Sul punto, innanzitutto, evidenzia come la crisi del nostro sistema sia una crisi di debolezza del comando politico e si domanda se un sistema che vive solo di regole istituzionali sia in grado di rafforzare questo aspetto, che peraltro ha la sua matrice nei partiti politici.

Afferma che, ove si ritenga che il sistema partitico sia incapace di rigenerarsi, occorre avere la consapevolezza che si consegnano i partiti a "un binario morto". Ritiene, altresì, che occorra puntare esclusivamente sull'irrobustimento e sull'autonomia delle istituzioni. Esprime perplessità



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

sull'opportunità di questa scelta e si domanda, invece, se non si voglia dare una *chance* di miglioramento dei partiti.

NICOTRA.

Rispetto alle proposte sulla modifica della forma di governo ritiene che bisogna partire dalla diagnosi relativa al cattivo funzionamento del sistema che si è verificato dal 1948 fino ai nostri giorni, e oggi ha raggiunto livelli patologici. Le criticità sono evidenti anche durante il periodo della c.d. I Repubblica. Ciò dimostra che anche quando i partiti politici godevano di una forte legittimazione e traducevano con i bisogni e gli interessi dei differenti interessi emergenti nella società italiana il sistema istituzionale era, comunque, caratterizzato da una forte instabilità politica, da governi che non riuscivano a durare per l'intera legislatura e con scarsa capacità decisionale. Il multipartitismo esasperato ha costituito un aspetto caratterizzante del nostro sistema politico istituzionale.

Del resto, il susseguirsi di sistemi elettorali, nelle diverse epoche, in Italia non ha raggiunto effetti significativi rispetto alla efficienza e alla governabilità. Il sistema proporzionale adottato nel primo periodo repubblicano (1948 - 1992), il sistema maggioritario basato su collegi uninominali, approvato a seguito dell'esito del referendum abrogativo del 1993, e da ultimo la legge n. 270 del 2005, c.d. *porcellum*, malgrado le marcate differenze di funzionamento che li contraddistinguono, non hanno prodotto lo scopo di rendere stabili ed efficienti gli Esecutivi.

Ciò dimostra che occorre ripensare l'attuale forma di governo prima di procedere alla necessaria e non più eludibile approvazione di una nuova legge elettorale. Infatti qualora l'opzione dovesse ricadere sul sistema semipresidenziale, sulla falsariga di quello vigente in Francia dal 1958, della V Repubblica, sarebbe, senz'altro, auspicabile l'introduzione di una legge maggioritaria a doppio turno.

Il dibattito scientifico sereno e scevro da condizionamenti di tipo ideologico che abbiamo avviato intorno a questo argomento sta evidenziando eventuali pregi e criticità dei diversi modelli possibili: un parlamentarismo razionalizzato o una scelta orientata verso il semiparlamentarismo o semipresidenzialismo alla francese.

Se la scelta dovesse ricadere su una forma di governo parlamentare, sono d'accordo con la proposta di razionalizzazione del modello vigente, con l'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva, sull'esempio di quanto previsto nella Costituzione tedesca e in quella spagnola; che la relazione fiduciaria sia richiesta solo con la Camera politica. Va altresì apprezzata la proposta di prevedere la nomina e il giuramento del Presidente del Consiglio solo dopo (e non prima come prevede il combinato disposto degli artt. 92 e 93 Cost.) aver ottenuto la fiducia della sola Camera politica, nonché, il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato nomina e revoca dei ministri. Anche se con riferimento a tale ultima prerogativa condivido le perplessità già espresse rispetto ad un potere, di fatto condizionato dalla logica dei governi di coalizione. Lo scioglimento anticipato delle Camere, quale prerogativa del Premier, va prevista ma, probabilmente, solo nel caso in cui non sia stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva, con la quale la Camera riesca ad individuare un nuovo Premier.

Personalmente sarei propensa all'adozione di un modello di tipo semi presidenziale, anche se "non a tutti i costi", ma valutando attentamente validi contrappesi, in modo da bilanciare la posizione del Presidente della Repubblica eletto direttamente dai cittadini. I vantaggi potrebbero derivare dalla circostanza che analogamente a quanto accade nelle forme di governo di derivazione duale, il capo dell'Esecutivo, senza una maggioranza precostituita, costruisce su ogni specifica proposta una maggioranza trasversale disposta ad appoggiarlo. Elemento caratterizzante del



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

semipresidenzialismo è, infatti, il principio della doppia legittimazione; ciò comporta che l'Assemblea legislativa e il Presidente siano eletti dal popolo ed abbiamo entrambi la pretesa di godere della legittimazione democratica. Ne consegue la propensione alla cooperazione tra Presidente, I Ministro e Camere. Il "doppio binario" di legittimazione e quindi le due elezioni separate potrebbero riuscire a combinare l'efficienza e la rappresentatività del sistema di governo. Inoltre, vi sarebbe una chiara identificabilità - responsabilità del vertice dell'esecutivo e del suo programma politico. La circostanza che Presidente e Parlamento siano eletti per un periodo di tempo prestabilito incentiva il ricorso a mediazioni per trovare convergenze utili all'attuazione del programma politico, evitando il trauma della fine prematura della legislatura. Il modello semipresidenziale riesce a realizzare il principio dell'indipendenza dell'organo legislativo con quello della responsabilità - identificabilità dell'esecutivo. Inoltre, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica potrebbe consentire, in un momento, come l'attuale, di forte crisi di legittimazione della politica, un riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni. Anche l'aspetto legato al fenomeno della coabitazione potrebbe rappresentare "una risorsa" dal punto di vista della democraticità del sistema, quale serio bilanciamento, in ipotesi di maggioranze "divise" al potere del Presidente della Repubblica. In questo modo il Presidente sarebbe "costretto" a governare insieme al primo Ministro e alla sua maggioranza che lo sorregge in Parlamento. Proprio in considerazione della ragioni appena esposte ritengo che sarebbe un errore importare "sic et simpliciter" il modello francese in Italia. Viceversa bisogna verificare l'adattabilità di alcune caratteristiche di quel modello nel nostro ordinamento. Ad esempio mi parrebbe fondamentale attribuire alle Camere il potere di scelta dei giudici della Corte Costituzionale e del CSM, sottraendo siffatta prerogativa al Presidente della Repubblica.

Del resto il modello semipresidenziale è adottato in altri Paesi europei come per esempio l'Austria e funziona in una forma più attenuata rispetto a quanto non avvenga in Francia, con una forte accentuazione della coabitazione. Infatti, a ben guardare, soltanto per brevi periodi il sistema politico francese ha dovuto confrontarsi con la cohabitation (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002). Le valutazioni delle fasi diarchiche in Francia non sono univoche, secondo taluni si è trattato di cicli politici caratterizzati da una forte conflittualità tra due leaders di schieramenti politici contrapposti, che ha nociuto alla funzionalità del sistema, di una guerra permanente tra Presidente e Primo ministro, soprattutto quando entrambi sono candidati per le successive elezioni presidenziali (F. Laffaille). Altra opinione ritiene che la diarchia tra gli organi di vertice dello Stato abbia comportato una gestione consociativa del potere (in particolare, nell'ultimo periodo della coabitazione tra il Presidente Chirac e il Primo ministro Jospin). Diversa è l'opinione di chi, viceversa, sottolinea i pregi di un sistema duttile e flessibile, che si presta meglio di altri ad interpretare i mutamenti degli assetti politico-partitici determinati, nei diversi periodi storici, dal voto popolare.

Invero, l'accentuazione delle fasi diarchiche può essere realizzata con la predisposizione del calendario elettorale che preveda la contestualità dell'elezione del Parlamento e del Presidente della Repubblica. Sicchè, mentre nel caso in cui le elezioni presidenziali precedono di qualche mese quelle legislative si determinano sulle seconde un effetto di trascinamento, rendendo del tutto remota l'ipotesi della coabitazione, la con simultaneità si agevola il naturale atteggiarsi del corpo elettorale rispetto ai partiti in competizione. In tal modo si realizzerebbe un sistema dotato di adeguati contrappesi capaci di bilanciare il rafforzamento del ruolo del Presidente. Sulla scia di quanto previsto dal Comitato Ballardour si potrebbe stabilire che nessuno possa ricoprire per più di due mandati consecutivi la carica di Presidente della Repubblica. Ciò al fine di favorire il ricambio del vertice politico e ad evitare incrostazioni di potere. Un'ultima considerazione per chiudere. Secondo l'insegnamento di Rawls le scelte riformatrici devono essere effettuate sotto il c.d."velo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

d'ignoranza", al fine di fornire soluzioni soddisfacenti anche nel caso in cui "l'esito della lotteria naturale sia negativo". Ciascuno si sentirà cautelato evitando di "azzardare" nella scelta delle soluzioni istituzionali, preferendo, piuttosto, principi che lo salvaguardano anche nel caso di vittoria dell'avversario politico.

Ritengo che la fase di grande instabilità politica in cui questa Commissione, il Governo ed il Parlamento si trovano ad operare, con i maggiori partiti Pd e Pdl, sia pure per ragioni differenti, alla ricerca di nuovi assetti ed equilibri, anche, di nuove leadership e l'affermazione sulla scena di nuovi soggetti politici, possa contribuire a creare un momento propizio per affrontare il tema del cambiamento della forma di Governo.

FALCON.

Sottolinea che nella prospettiva di coloro che auspicano l'adozione del semipresidenzialismo - che in realtà meglio sarebbe definito come una sorta di "superpresidenzialismo", dato l'intento di concentrare in un'unica maggioranza poteri presidenziali, poteri di governo e poteri legislativi - il nostro paese si avvierebbe a mutare contemporaneamente il sistema bicamerale, con la trasformazione di una delle due camere e assegnazione dei poteri di indirizzo politico alla sola camera dei deputati, e con una consistente riduzione del numero dei rappresentanti parlamentari (da eleggere secondo un sistema elettorale nuovo e mai sperimentato in Italia), e la forma di governo, includendo sia il governo in senso stretto che la presidenza della repubblica. Dunque praticamente un cambiamento contemporaneo di tutti i fattori istituzionali rilevanti.

Gli stessi sostenitori del semipresidenzialismo ammettono che esso funziona diversamente a seconda degli ambienti istituzionali, e che nessuno è riuscito ad esportare l'esperienza francese. Sottolinea che, riportato alla situazione italiana, questo significa che non è possibile formulare alcuna previsione attendibile sull'esito dell'intera operazione, sul risultato che si otterrebbe in termini di funzionamento concreto: gli elementi di complessità istituzionale, normativi e sociologici sono talmente forti che non permettono di prevederne i risultati in modo ragionevole.

Ritiene che sia preferibile innestare sul sistema parlamentare innovazioni il cui effetto è meglio prevedibile, in parte già identificate lungo tre direttrici principali: la riforma del bicameralismo con tutto ciò che essa comporta anche come razionalizzazione della forma di governo; una nuova legge elettorale, che dia capacità ai cittadini di individuare i propri rappresentanti ed, al tempo stesso, una rappresentanza che sia meglio in grado di individuare una guida politica; una legge sui partiti politici (in ipotesi, a due livelli: un livello minimo di norme essenziali generali; un livello maggiore di disciplina ai fini dell'accesso a determinate risorse, una sorta di disciplina condizionale premiale).

Resta fermo che accanto a questi tre elementi maggiori, occorre comunque prevederne e regolarne in vario modo altri integrativi, i quali sono stati anch'essi in buona parte già indicati: fiducia solo al Primo Ministro, capacità di revoca dei Ministri, sfiducia costruttiva, mantenimento dei poteri pieni per il Governo volontariamente dimissionario, diritto del Premier di ottenere dal Presidente della Repubblica - in determinati casi ed a determinate condizioni - lo scioglimento delle Camere. Condivide inoltre l'idea che, una volta rafforzato il Governo ed il Primo Ministro nel Governo, sia anche giusto proteggere il Parlamento nella sua funzione precipua di discussione delle leggi, impedendo l'abuso della decretazione d'urgenza, dei "maxiemendamenti" e simili.

Sostiene l'importanza della funzione arbitrale del Presidente della Repubblica e risponde all'obiezione della sua scelta come espressione della maggioranza, a partire dal terzo scrutinio, contestando l'attuale legge elettorale che attribuisce al Governo una maggioranza artificiosa,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

necessaria solo ai fini della governabilità, che non dovrebbe invece valere per l'elezione del Presidente della Repubblica.

BRUNELLI

Ritiene utile riferirsi alla concretezza del contesto italiano, piuttosto che effettuare ragionamenti in astratto sulla miglior forma di governo, in quanto le due opzioni in discussione risultano entrambe democratiche.

Concorda con Cheli sul fatto che, pur essendo mutate le condizioni storiche, non è stata del tutto superata una divisione politica di fondo, alla quale si aggiunge oggi anche una divisione sociale, a causa delle sempre più profonde diseguaglianze economiche che attraversano la nostra società. Una divaricazione che non va enfatizzata attraverso la scelta di una forma di governo tendenzialmente divisiva.

Ritiene pertanto preferibile mantenere la forma di governo parlamentare, seppur rafforzata con meccanismi di stabilizzazione, ed esprime la sua contrarietà al semipresidenzialismo, anche per ragioni pratiche. Come ricordato da Violante, si tratterebbe di una riforma di carattere complessivo, che richiederebbe numerosi interventi necessariamente contestuali sul piano della legislazione ordinaria (disciplina della comunicazione politica, delle campagne elettorali, ineleggibilità e incompatibilità, conflitto di interessi, ecc.). Inoltre, osserva che tale forma di governo è legata all'eccezionalità dell'esperienza francese, al punto che in dottrina sono stati avanzati dubbi sull'esistenza stessa di una forma semipresidenziale come modello concretamente riproducibile. Si tratta, inoltre, di un "modello" discusso anche nella stessa Francia, a causa delle sue non poche ambiguità e della fortissima concentrazione di poteri nel Presidente eletto. Le sue caratteristiche potrebbero risultare pericolose se trasposte nel contesto politico e culturale italiano. Osserva, inoltre, che non possono essere sottovalutate le tendenze populiste presenti in Europa e, in particolare, in Italia. Rileva che, in presenza di istituzioni (nazionali e locali) screditate e di partiti "politicamente inefficaci e moralmente delegittimati" (Elia), si potrebbero determinare degenerazioni personalistiche e un potere privo di adeguati controlli. Sostiene, pertanto, la necessità che la Presidenza della Repubblica resti neutrale, con un ruolo di moderazione e di garanzia dell'equilibrio costituzionale tra i poteri. In merito all'obiezione relativa all'ormai avvenuta estensione dei poteri presidenziali, ritiene che essa, legata ad una situazione di crisi istituzionale, si sia complessivamente mantenuta all'interno della tradizionale responsabilità del Capo dello Stato in funzione di salvaguardia della normalità costituzionale. Preso atto che la crisi del sistema si rinviene nel raccordo Governo-Parlamento, ritiene necessario, oltre all'introduzione di meccanismi di stabilizzazione, anche un rafforzamento del ruolo del Parlamento, attraverso precise garanzie riconosciute alle opposizioni, ad esempio in termini di *quorum* per le modifiche costituzionali, di investitura degli organi di garanzia, di poteri garantiti per l'istituzione di commissioni di inchiesta. Quanto ai meccanismi di stabilizzazione, considera essenziale la riforma del bicameralismo paritario, con una sola Camera che accordi e revochi la fiducia, nonché l'approvazione di una legge elettorale che consenta la formazione di una maggioranza politica solida. Ritiene, inoltre, che sarebbe utile prevedere in Costituzione la possibilità per il Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato sia la nomina che la revoca dei Ministri (anche se, a suo avviso, la revoca è oggi già giuridicamente esercitabile, ove se ne creino le condizioni politiche).

Osserva che potrebbe rivelarsi utile anche il meccanismo della sfiducia costruttiva, soprattutto per il suo effetto deterrente. Ritiene che sarebbe utile anche rafforzare il ruolo del Governo in Parlamento, mediante tempi certi e garantiti per l'approvazione di provvedimenti che l'esecutivo reputi essenziali per l'attuazione della sua politica, compensati dalla costituzionalizzazione di limiti



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

stringenti alla decretazione d'urgenza. Infine, in presenza di un tale assetto bilanciato, reputa ragionevole prevedere che la titolarità del potere di scioglimento possa allocarsi presso l'organo governativo; in caso contrario, sarebbe un azzardo la sua imputazione al solo Presidente del Consiglio, senza un ruolo significativo di garanzia e di controllo da parte del Capo dello Stato.

CLEMENTI

Rileva sia le debolezze dell'attuale sistema partitico e istituzionale. Ritiene che tali debolezze siano collegate e che a esse si possa dare soluzione con il rafforzamento dei partiti politici, in quanto per molti anni sono stati le vere "istituzioni" del Paese.

Riguardo al semipresidenzialismo, rileva che il rischio di autoritarismo e plebiscitarismo sia ormai fortemente ridimensionato.

Permangono, invece, alcune critiche. La prima concerne il rischio di conflitto in un esecutivo duale, risolto in Francia allineando la durata dei mandati che crea un effetto di trascinamento tra la maggioranza dell'elezione presidenziale e quella assembleare. La seconda riguarda la compressione delle prerogative parlamentari e la scomparsa della figura di garanzia del Presidente della Repubblica. La terza, che non ritiene accettabile, riguarda l'impraticabilità del sistema semipresidenziale in Italia, a causa delle divisioni presenti nel Paese.

Riguardo alle perplessità avanzate da Violante, aggiunge che alcuni strumenti, che si dicevano utili per una via italiana più graduale (quali la fiducia al solo Presidente del Consiglio e lo scioglimento condizionato), erano già presenti nella Francia della IV Repubblica (la quale, peraltro, a suo avviso, presenta elementi di analogia con la situazione italiana), ma non si sono dimostrati sufficienti. Ritiene eccessiva l'obiezione sollevata da Dogliani sulla scomparsa del sistema dei partiti in Francia. In merito alla Romania, sostiene che si tratti di un caso non assimilabile alla Francia, perché non vi è presente un sistema a doppio turno (lo scioglimento è tipizzato e non libero ed è prevista una diversa durata dei mandati).

In conclusione, ravvisa che l'unico motivo ostativo all'adozione della scelta della forma di Governo semipresidenziale sia la paura del cambiamento, con la conseguente necessità di una riforma più ampia, comprendente anche altri aspetti quali, ad esempio, una legge elettorale a doppio turno di collegio.

URBINATI

Si interroga sulle ragioni che sono a base dell'esigenza di cambiamento del sistema ed individua due aspetti problematici, che mettono in luce l'indebolimento dei due diritti contenuti nel diritto di voto:

1) Quello di formare maggioranze e quindi di realizzare il primo degli obiettivi della democrazia: che la maggioranza governi e la minoranza politica incalzi la maggioranza e soprattutto aspiri a diventare a sua volta maggioranza. Ciò crea una sana deterrenza che mette in atto sia l'*accountability* che la limitazione del potere (dell'esistente maggioranza, ricordandole che è solo una maggioranza temporanea); e che infine rende possibile il dinamismo politico senza ricorrere a leader carismatici o a altre strategie verticalistiche (oggi tradotte con il termine "semplificazione" che tradisce l'egemonia economicista);

2) Quello di rendere possibile la rappresentanza, ovvero di consentire la più ampia rappresentanza delle idee e delle opzioni politiche affinché quella inaugurata con il suffragio universale non sia solo democrazia elettorale (designazione di chi governa) ma democrazia rappresentativa (elezione di chi deve svolgere la funzione di governare in comunicazione permanente con chi vota).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Ritiene che il sistema parlamentare debba essere rivisto e razionalizzato per rendere questi due diritti che il diritto del voto contiene effettivi e per non esporre la democrazia dei cittadini-elettori a due rischi: quello che viene dal potere delle minoranze di esercitare un veto che eccede quello del controllo e quello che viene dagli altri poteri dello stato come per esempio l'esecutivo del quale nel nostro tempo il Parlamento è stato spesso solo un megafono o un'assemblea ratificante. Ricorda che in una democrazia parlamentare la divisione e il bilanciamento dei poteri avvengono in uno scenario nel quale vige la priorità del potere legislativo sugli altri poteri e il potere legislativo è del Parlamento. Sottolinea quindi che quando l'organizzazione della vita e del lavoro parlamentare è concepita in vista di farlo funzione malamente (o di non consentire al diritto di voto di esprimere una maggioranza chiara), un fattore facilitante sembra essere la sfiducia che regna tra le forze politiche, verso se stesse e, fatalmente, verso il sistema.

Rileva, a tal riguardo, che la nostra storia repubblicana, dal '47 (cioè dall'inizio delle Guerra fredda) ad oggi, è stata caratterizzata dal consolidamento della sfiducia: i veti incrociati erano volti a rendere difficile la formazione di maggioranze solide e quindi anche la rappresentanza dei cittadini, destabilizzando nel lungo periodo il sistema parlamentare piuttosto che agevolare la governabilità. Ricorda in breve che nella nostra repubblica, prima di tutto a causa della sovranità limitata della democrazia che l'ordine internazionale post-Yalta ha determinato, le elezioni non hanno per cinque decenni potuto svolgere il lavoro di deterrenza sul potere costituito: ovvero minacciando permanentemente la maggioranza di farla diventare minoranza. L'alternanza impossibile ha innescato un sistema di corruzione (impunità e connivenza) che ha gravemente minato la legittimità e dato origine a quel sistema perverso di affarismo e politica autoreferenziale che è esploso non è un caso, alla fine della Guerra fredda.

Propone questa breve analisi storico-politica per spiegare le conseguenze della politica della sfiducia: ovvero che, non potendo le forze politiche a causa della diffidenza incrociata realizzare per vie ordinarie (come la legge elettorale) i due diritti contenuti nel diritto di suffragio (formare maggioranze e rappresentare) hanno cercato di cambiare la Costituzione. I ciclici tentativi di riforma costituzionale dimostrano questo gigantesco qui pro quo: invece di rimuovere il sassolino ci si volge a spostare un masso gigantesco poiché nessuno dei partner (non importa se alleati o avversari) vuole rischiare di esporsi sapendo che gli altri lo danneggerebbero. Impedire che si governi ovvero che si prendano decisioni: questo è l'esito della disfunzionalità dei due diritti contenuto nel diritto di voto. Anche l'ultima legge elettorale è stata fatta per realizzare questo obiettivo: bloccare o rendere difficilissima la formazione di una maggioranza chiara in entrambe le Camere.

Riepiloga sottolineando il senso della sfiducia incrociata: poiché questa non consente comunque a nessuno di governare con efficacia (e ragionevole convenienza), allora si pensa di uscire dall'imbuto riformando il sistema costituzionale, magari sostituendo il sistema parlamentare con quello semi-presidenziale. In questa contraddizione siamo impantanati oggi, e forse più di ieri, visto che le attuali forze politiche sono ormai senza più infingimenti espressioni di volontà di potenza di leader con vocazione plebiscitaria, a destra come a sinistra, o/e di privilegi da proteggere e interessi molto privati da soddisfare. Il sassolino in questione è la riforma elettorale, oggi messa in un angolo o usata come appendice rispetto al progetto di mutamento costituzionale.

Ritiene che se si vuole intervenire per migliorare il sistema occorra usare misure volte a scuotere il sistema e a incanalare le pulsioni destabilizzatrici invece di riconfermare il sistema con misure legittimanti. A tal fine, un intervento non secondario insieme a una nuova legge elettorale (o alla correzione di questa esistente) potrebbe essere per esempio quello di limitare la durata della legislatura a 4 anni, imponendo agli attori politici di disporre di meno tempo per far dimenticare



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

agli elettori le loro promesse non mantenute e praticare il “non fare”. Perché occorre cercare di usare tutte le strategie che meglio possano istigare gli attori ad operare bene? Perché l’interesse è la molla sulle quale far perno, quando si vogliono disegnare le procedure, non la virtù, come fanno coloro che sperano in leader carismatici o plebiscitari.

Inoltre se, come detto, nel nostro sistema sono presenti elementi divisivi e personalistici occorrerebbe individuare le migliori strategie per contenerli, incanalandoli invece di esaltarli. Per esempio non usare tonici ma depressivi quando si tratta di regolare una tendenza che è già molto forte di suo nel nostro Paese, quella della personalizzazione della politica.

Nel dichiararsi a favore di una democrazia parlamentare, opta per un tipo di democrazia di tipo liberale, fondata sui diritti individuali, manifestando la propria contrarietà a tutte le forme cosiddette di “democrazia di massa” o plebiscitarie – in un tempo, tra l’altro nel quale le “masse” sono null’altro che spettatori di un audience governata da tecnici del consenso mediatico. E comunque, ribadisce che in una democrazia fondata sul suffragio (no sull’acclamazione), il diritto di voto oltre a formare una maggioranza dovrebbe consentire la rappresentanza, non nella creazione di un leader ma di eletti che collaborino con gli elettori alla realizzazione del programma politico portato in campagna elettorale. Ritiene che la vera riforma radicale consista nel rendere il sistema parlamentare semplicemente più efficace e funzionante. Questa sarebbe una riforma meritoria, non il ricorso a idee falsamente democratiche o “radicali” (e invece molto rischiose per la stessa stabilità del sistema). Per questo, insiste nell’argomentare che il problema sta nel rimuovere il sassolino non nello spostare il macigno: cambiare la legge elettorale, non la Costituzione (e se cambiata, cambiata in quelle parti che servono a meglio tutelarne il carattere parlamentare).

CERRINA FERONI

Ritiene che la riforma della forma di Governo, pur ineludibile, non sia il focus del processo riformatore e non debba diventare l’alibi per eludere i veri problemi. Osserva che l’obiettivo primario per l’Italia è quello di una riforma che consenta di creare un’amministrazione efficiente e semplificata, che riduca i costi e che ridefinisca i rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie.

Esprime soddisfazione per il fatto che il dibattito sulla forma di Governo sia stato finora depoliticizzato. Ritiene che la Commissione abbia un compito delicato e, al tempo stesso, di grande responsabilità. Si dice convinta che debba assumere un ruolo pubblico, ovvero dare il senso al Paese della sua unità e della possibilità di realizzare una nuova stagione di coesione nazionale. Per fare ciò ritiene necessario che si lavori spogliandosi delle appartenenze, con libertà di giudizio, non preconstituendo schieramenti che ripetono quelli politici, guardando agli italiani, senza supponenza, capaci di ascolto, cercando sempre la sintesi.

Premette che la storia italiana è la storia di un Paese ingovernabile, tanto che già all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione si discuteva della forma di governo adottata e si metteva sotto accusa la debolezza dell’Esecutivo che scaturiva da un sistema politico frammentato e ideologicamente polarizzato. Ritiene che le strade proposte, ovvero rafforzamento del Primo Ministro o rafforzamento del Presidente della Repubblica, sono entrambe democratiche (perché vedono legittimazione popolare ed equilibrio tra poteri) e dunque percorribili. Qualunque sia la strada che verrà scelta è necessario comunque ripensare il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa, incentivando nuovi strumenti di democrazia diretta e correggendo quelli esistenti.

In merito al rafforzamento del ruolo del Premier, è del parere che si tratti di un modello che potrebbe funzionare attraverso l’attribuzione ad esso della titolarità effettiva del potere di scioglimento e attraverso la contestuale riduzione del potere del Capo dello Stato, in armonia a tutte le forme di governo parlamentare razionalizzate. In tale modello ravvisa, in ogni caso, due limiti: la



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

difficoltà di individuare una legge elettorale che consenta l'investitura almeno virtualmente diretta del vertice dell'esecutivo, stante il sistema partitico tripolare venutosi a formare; la difficoltà di fare rientrare il Capo dello Stato in un ruolo, quello di organo "non governante", che fa parte del "mito", non essendo mai in Italia realmente esistito (diversamente da altre esperienze parlamentari europee, es. Germania).

Per queste due ragioni ritiene preferibile il modello semipresidenziale che, rivisto con opportune garanzie, garantirebbe una maggiore governabilità, potrebbe portare ad una stabilizzazione dei partiti, prenderebbe atto di quella che ormai è di fatto una "Repubblica del Presidente", fenomeno quest'ultimo peraltro generalizzato a livello comparato, che vede sempre più la democrazia politica funzionare come democrazia di investitura.

MINISTRO

Preliminarmente ricorda i nominativi degli iscritti a parlare nella prossima seduta per continuare la discussione sul tema in oggetto. In ordine alla seduta odierna, manifesta soddisfazione perché il dibattito non si è limitato a focalizzarsi solo sulle due ipotesi principali di forma di governo: semipresidenzialismo e parlamentarismo razionalizzato. Concorda con chi ha ritenuto necessario partire dalla diagnosi della situazione attuale e quindi prendere atto di due debolezze: crisi del sistema dei partiti, sulla quale c'è uniformità di giudizio, e crisi delle istituzioni, con differenziazioni, su quest'ultimo punto, appena più marcate. Richiamando le tre opzioni sulla forma di governo avanzate da alcuni interventi, registra come nessuno si sia manifestato a favore per l'opzione del mantenimento della forma di governo attuale. Qualcuno ha affermato che i difetti si trovano più in capo alla politica che alle istituzioni, ma anche in questo caso questa conclusione è stata accompagnata dalla necessità di una correzione marginale delle istituzioni anche per quel che riguarda la forma di governo. Sempre sul tema del rapporto tra la crisi del sistema dei partiti e crisi delle istituzioni si sono registrate altre differenziazioni: in particolare, se questi due aspetti siano indipendenti fra loro, e quindi se facendo perno sull'uno si esclude e si autonomizza l'altro, ovvero se siano in connessione, e quindi producano un effetto moltiplicatore reciproco. Una volta constatato che la crisi dei partiti ha una sua autonomia, riconducibile anche al tramonto del vecchio modello di partito di integrazione di massa, altro aspetto da valutare è se, facendo leva sulle istituzioni, sia possibile ricostruire il sistema dei partiti, ovviamente in forme diverse da quelle del passato. Indipendentemente da un esame e da una valutazione sul passato, si è chiamati oggi a fare uno sforzo per guardare al futuro: la crisi ha infatti indotto mutamenti di cui necessariamente non si può non tenere conto.

In relazione alla valutazioni di questi aspetti derivano le differenziazioni e conseguentemente le scelte sulle due forme di governo, semipresidenzialismo ovvero parlamentarismo razionalizzato.

Altro elemento che evidenzia, sul quale alcuni hanno concentrato i loro interventi, è la connessione tra forma di governo e legge elettorale, sottolineando che se da un lato la connessione non implica sempre una consequenzialità assolutamente determinata, d'altro la legge elettorale entra certamente a pieno titolo tra quegli elementi maggiormente significativi della forma di governo. In alcuni interventi, peraltro, si è disegnata la forma di governo attraverso la scelta di uno specifico sistema elettorale, pensando ad una stretta connessione tra voto popolare e determinazione della forma di governo, per cercare di garantire la persistenza di uno schema bipolare che determini come eccezione e non come regola la grande coalizione. Si tratta di elementi che verranno ripresi già dal prossimo incontro iniziando a considerare nel dibattito anche la questione riguardante la legge elettorale. Un ultimo elemento di riflessione che è emerso, solo apparentemente marginale, è quello



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

relativo al rapporto tra elementi di democrazia diretta e democrazia rappresentativa: in particolare di come si possano riformare e quindi influire indirettamente sulla forma di governo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

COMMISSIONE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

RESOCONTO DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI

**Riunione del 15 luglio 2013
(Via della Stamperia, Roma)**

Presenti: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Lorenza Carlassare, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Feroni, Enzo Cheli, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Anna Maria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon; Tommaso Edoardo Frosini; Vincenzo Lippolis; Nicola Lupo; Cesare Pinelli; Claudio Tucciarelli.

Presidente: Ministro Prof. Gaetano Quagliariello

Segretario: Prof. Luca Antonini

La discussione inizia alle ore 10:40.

MINISTRO QUAGLIARIELLO

In premessa ringrazia Pinelli per la pubblicazione sulla Quinta Repubblica francese di cui ha omaggiato i presenti. Esprime il proprio dispiacere, ma anche il proprio rispetto, riguardo alle dimissioni di Carlassare intervenute la scorsa settimana, legate a fattori estranei ai lavori della commissione e riferite ad una vicenda che si è consumata in ambito parlamentare.

Puntualizza che la commissione, pur essendo istituita dal Governo, non è chiamata a condividere gli orientamenti del Governo e della maggioranza che lo sostiene, auspica quindi che operi al di fuori delle dinamiche politiche, in ottica di garanzia del pluralismo.

Ritiene che l'obiettivo della Commissione sia concentrarsi sugli obiettivi da perseguire, conferendo a tutti gli Esperti il tempo necessario per esprimere al meglio le proprie posizioni.

Riassume brevemente la tempistica dei lavori con la seduta odierna si chiude la sessione dedicata alla forma di governo; dalla seduta successiva si aprirà il dibattito sulla riforma elettorale; il comitato di redazione stenderà la relazione nel mese di agosto; nel mese di settembre, i componenti della commissione, dopo un ampio dibattito, concluderanno i lavori entro i termini auspicati.

ONIDA

Preliminarmente ritiene necessario che i componenti della commissione, più che diffondersi sugli argomenti che sorreggono la scelta fra semi-presidenzialismo e sistema parlamentare, su cui esistono posizioni nettamente diverse (per conto suo ha argomentato la propria tesi a favore del sistema parlamentare razionalizzato in una nota inviata a tutti) illustrino le scelte di dettaglio concrete consequenziali a quella generale effettuata. S'interroga, quindi, su quali siano le modalità necessarie per un'efficiente razionalizzazione del sistema parlamentare problema che è stato oggetto di discussione tra i costituzionalisti fin dagli anni '40. Ritiene che il disegno costituzionale



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

della forma di Governo contenuto nella Costituzione vigente già contenga elementi di razionalizzazione del sistema parlamentare (onde non è vero che il noto ordine del giorno Perassi sia rimasto del tutto inattuato): ciò risulta, in particolare, dalla disciplina del voto di fiducia con l'esclusione del voto segreto e dalla disciplina della mozione di sfiducia. Delinea quindi i punti su cui ritiene opportuno intervenire per una ulteriore razionalizzazione del parlamentarismo:

1) *rapporto tra Governo e Parlamento*: ritiene sia necessario garantire un efficace potere decisionale del Governo, ma segnala lo svuotamento del Parlamento come sede di effettiva deliberazione legislativa. Tra le cause di ciò vi è la "bulimia legislativa" che porta alla produzione di troppe disposizioni legislative, l'abuso della decretazione d'urgenza, la tecnica dei cosiddetti maxiemendamenti, la disomogeneità del contenuto dei provvedimenti legislativi, accresciuta della prassi di inserire emendamenti aggiuntivi a progetti in corso di esame, al fine di affrontare questo o quel problema particolare, anziché avviare autonome iniziative legislative. Dal punto di vista decisionale il Parlamento riesce al più svolgere un ruolo negativo di "insabbiamento" di procedimenti, con eccessivo allungamento dei tempi di legislazione.

Ritiene, quindi, che per rivitalizzare il rapporto Governo-Parlamento occorra stabilire tempi certi per le deliberazioni e corsie privilegiate per i provvedimenti più importanti attuativi del programma governativo: si tratta di temi che potrebbero essere affrontati in sede di revisione dei regolamenti parlamentari, anche se non è da escludere la costituzionalizzazione di qualche previsione.

Richiama, poi, l'esigenza di limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza solo agli effettivi casi di necessità ed urgenza e di assicurare l'omogeneità del contenuto dei decreti (e delle leggi), evitando anche in sede di conversione l'inserimento di disposizioni non attinenti all'argomento affrontato (in alternativa, se l'uso dei decreti legge fosse rigorosamente limitato, si potrebbe anche arrivare ad escludere il potere di emendamento in sede di conversione)

Il rischio dell'"annacquamento" delle proposte governative attraverso l'uso del potere di emendamento su pressione di interessi particolari che trovino udienza nelle Camere (interessi che peraltro possono trovare spesso ascolto anche nelle sedi governative) andrebbe combattuto disciplinando meglio, anche nei regolamenti parlamentari, i poteri procedurali del Governo, fino alla posizione della questione di fiducia.

Ritiene che l'iniziativa di spesa debba essere riservata al Governo, anche se già oggi i limiti dell'art. 81 e i poteri della Ragioneria generale operano in parte in tal senso.

2) *rapporti all'interno del Governo*: ritiene che possa essere rafforzata la posizione del Presidente del Consiglio, che peraltro in base all'art. 95 della Costituzione non è un *primus inter pares* ma ha poteri di direzione della politica generale. Andrebbero piuttosto semplificati e concentrati i poteri decisionali nell'ambito del Governo, prevedendo un unico ufficio legislativo presso la presidenza, nel quale confluiscono gli uffici legislativi di tutti i Ministeri.

Rileva che occorrerebbe affrontare le problematiche relative ai processi di decisione amministrativa, evitando al massimo la commistione con interessi privati, la eccessiva frammentazione del processo decisionale, in cui ciascun ufficio difende il proprio spazio di potere, e assicurando il massimo di trasparenza e chiarezza nelle catene di comando. Questi peraltro non sono, in gran parte, temi costituzionali.

Sarebbe opportuno poi intervenire sui seguenti temi:

- *nomina e revoca dei Ministri*: ritiene che il potere di (proposta di) revoca sia già insito nei poteri del Presidente del Consiglio (e del resto di fatto non è affatto infrequente la sostituzione di Ministri indotti a dimettersi), tuttavia, ne considera possibile anche la menzione esplicita nella Costituzione;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

- *fiducia al solo Presidente del Consiglio*: rispetto alla situazione odierna, in cui il Governo viene composto prima del voto di fiducia, in base alle proposte del Presidente del Consiglio, si avrebbe probabilmente solo uno spostamento delle trattative politiche nell'ambito della maggioranza sulla composizione del Gabinetto ad un momento successivo al voto di fiducia. Potrebbe comunque prevedersi che il voto di fiducia sia espresso nei confronti del solo Presidente del Consiglio (il che porterebbe logicamente ad escludere i voti di sfiducia individuali nei confronti dei Ministri, che la prassi e i regolamenti parlamentari oggi consentono). In alternativa si potrebbe prevedere la elezione del Premier da parte della Camera.

- *sfiducia costruttiva*: ritiene opportuno che la mozione di sfiducia debba essere "costruttiva", cioè indicare il nome del nuovo Premier, e possa essere approvata solo a maggioranza assoluta (mentre il voto di fiducia iniziale dovrebbe restare a maggioranza semplice per consentire anche la formazione di Governi di minoranza che possano conquistare poi sul campo il consenso della maggioranza). ;

- *scioglimento della Camera*: dovrebbe restare un atto "duale", spettante al Presidente della Repubblica ma da esercitarsi con il consenso del Presidente del Consiglio. Si potrebbe poi precludere lo scioglimento ove la Camera indichi (o elegga) un nuovo Premier entro un termine dato.

PANEBIANCO.

Conferma che le opzioni sulla forma di Governo sono tre: semipresidenzialismo, cancellierato e parlamentarismo razionalizzato. Le prime due ipotesi per un esecutivo forte. La terza, invece, richiede interventi volti al rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento, quali la possibilità per il Governo del controllo dell'agenda dei lavori parlamentari.

Rileva la scarsa adesione degli Esperti all'ipotesi di attribuire il potere di scioglimento al Primo Ministro, sottraendolo al Presidente della Repubblica. Tale potere ristrutturata in senso fortemente gerarchico le relazioni tra Primo Ministro e maggioranza stabilendo il "comando politico".

Conferma la sua preferenza per l'opzione del semipresidenzialismo. Ritiene che l'obiezione, secondo la quale il semipresidenzialismo è una forma di Governo eccezionale, legata al particolare contesto storico francese, possa essere superata, in quanto detto modello non dovrebbe essere importato integralmente, ma con i necessari aggiustamenti. Evidenzia, infatti, come l'importazione *tout court* del sistema semipresidenziale, senza gli opportuni adeguamenti, possa comportare dei rischi, come quello della coabitazione all'interno della stessa maggioranza. Il Presidente della Repubblica in Francia, infatti, è anche capo del partito; ove non fosse così potrebbe verificarsi una forte instabilità del sistema. Ritiene fondamentale quindi associare al sistema un sistema maggioritario con alta soglia di sbarramento alla Camera e prevedere la contestualità delle elezioni, in modo da operare una sorta di trascinarsi del risultato elettorale del Presidente su quello dell'Assemblea.

Sottolinea, infine, che occorre ridisegnare la struttura dei partiti, i quali non sono partiti di massa con funzioni di integrazione sociale, ma sono necessari per la democrazia. A tal fine, non è sufficiente la riforma elettorale, ma è necessario un ripensamento della loro struttura.

GRISOLIA.

Esprime la sua preferenza per il parlamentarismo razionalizzato in quanto meglio rispondente alle specificità dell'esperienza politica ed istituzionale italiana. Richiamandosi alle osservazioni di Cheli ed Onida, sottolinea come rimanga ancora valida la scelta di fondo operata dai nostri Costituenti. Ricorda come questi, a fronte delle diverse alternative che allora come ora si



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

proponevano, ebbero ben chiara l'inopportunità di comprimere entro logiche troppo stringenti una realtà, quella italiana, tutt'altro che omogenea e piuttosto marcata da forti contrapposizioni ideologiche. Mette in rilievo come l'opzione è stata quella di un meccanismo istituzionale duttile che si è rivelato capace di far fronte a situazioni di grave *impasse* politico ed istituzionale con una elasticità che ha preservato il sistema da irrimediabili fratture.

Ritiene che la nostra forma di governo, basata sul ruolo di mediazione e garanzia *super partes* del Presidente della Repubblica, abbia ampiamente dimostrato di sapersi adattare alle più diverse circostanze, rivelandosi il vero "tesoretto" del nostro sistema. E' contraria ad abbandonare tale modello per quello semi presidenziale: assai più rigido, non sorretto dagli antidoti che caratterizzano la società francese e, comunque – come ha sottolineato Violante – subito bisognoso di garanzie e contrappesi in grado di bilanciare, senza possibili errori, il maggior peso politico del *leader* che vince le elezioni. Precisa i correttivi necessari per l'opzione del parlamentarismo rafforzato: la *fiducia* attribuita alla sola Camera dei deputati; un Senato non più direttamente elettivo, ma composto da membri designati dalle autonomie locali; il *rafforzamento del Presidente del Consiglio* attraverso un meccanismo di *fiducia* che investa solo la sua persona e non l'intero Governo; il riconoscimento, sempre in capo al Presidente del Consiglio, oltre che della proposta di nomina, della proposta di revoca dei ministri. A tale riguardo controbatte l'impostazione di chi (Carlassare - Onida) ritiene che il potere di revoca sia implicito in quello di nomina, affermando invece che i nostri Costituenti, tacendo sul punto, lo abbiano volutamente escluso. Ricorda a riguardo come l'art. 95 Cost., bilanciando sapientemente le istanze moniste e quelle collegiali che si confrontarono intorno alla struttura del Governo, sancisca al primo comma che il Presidente del consiglio "dirige la politica del Governo e ne è responsabile", ma aggiunga subito dopo che, assieme al Presidente, i ministri sono "responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri" oltre che individualmente, "degli atti dei loro dicasteri". Mette in evidenza come, nella logica del sistema, il singolo ministro se può essere sfiduciato dal Parlamento - come la stessa Corte costituzionale ha affermato nel 1996 - non possa invece essere revocato dal suo Presidente proprio in virtù delle/della responsabilità che lo legano al Parlamento. Ritiene inoltre necessaria l'introduzione della "*sfiducia costruttiva*" accompagnata dal potere di *scioglimento* della Camera, attivabile in mancanza di maggioranze alternative. Si sofferma sull'obiezione avanzata dai sostenitori del sistema semi presidenziale i quali sottolineano come esso appaia consequenziale all'anomalo sviluppo assunto dalla figura del Capo dello Stato, che avrebbe fatto venir meno il suo ruolo originario di organo *super partes*. Sottolinea come già negli anni '50 Paolo Barile, a fronte dell'attivismo dimostrato dall'allora Presidente Gronchi, avesse elaborato la tesi dell'indirizzo politico costituzionale. Tesi la quale, al di là delle obiezioni che le sono state fatte, individuava bene il misto di carica politica e garantista che caratterizzava l'attività del Capo dello Stato. Afferma che l'attuale attivismo presidenziale non fa che rispondere ad una regola ormai radicata nel sistema che lo vede ora contrarsi ora espandersi a seconda della maggiore o minore vitalità e compattezza delle forze politiche. Aggiunge che, nel rispetto di questa regola, a fronte della grave crisi politica che da tempo attraversa il nostro Paese, massima è stata anche l'espansione del ruolo presidenziale, che è destinato di nuovo a contrarsi non appena i partiti riusciranno a riprendere ossigeno attraverso una nuova legge elettorale. Ritiene che la vera anomalia sia piuttosto consistita nella sovraesposizione del Capo dello Stato sia sul versante dei suoi poteri attivi sia sul versante dei suoi poteri di controllo. Quest'ultimi assai più deboli e privi di una prassi significativa alle spalle, con il conseguente ricorso a procedure informali che hanno permesso di adattarli e rimodularli sulle nuove e più pressanti esigenze del momento. Sottolinea come tali procedure informali, nel contesto di razionalizzazione della forma di governo, dovrebbero essere sostituite con una adeguata disciplina



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

costituzionale. Ritiene inoltre opportuno il mantenimento dell'istituto della controfirma, così come interpretato dalla Corte costituzionale nella sentenza sul potere di grazia, quale valido contrappeso nella forma di governo parlamentare. Evidenzia come felice sarebbe la soluzione di affidare l'elezione del Capo dello Stato sia alla Camera politica sia ad un Senato rappresentativo delle realtà territoriali, svincolando in tal modo il Presidente dal troppo stretto legame con la maggioranza parlamentare a favore di un rafforzamento del suo ruolo *super partes*.

MANNONI.

Conferma che l'opzione semipresidenzialista è sensibile alla suggestione indicata da Violante, secondo la quale la propensione verso tale sistema è dettata dal "fascino della decisione". Questa constatazione non è sorprendente. Trattandosi di una risorsa scarsa nell'attuale sistema, al pari della responsabilità, è comprensibile che eserciti un ascendente sulla dottrina e l'opinione pubblica, tanto più che la storia costituzionale italiana dal 1848 ad oggi è costellata da tentativi non riusciti di "razionalizzazione" del parlamentarismo.

Ritiene, in accordo con Olivetti, che il Presidente della Repubblica sia stato finora un "motore di riserva", in piena ortodossia costituzionale. Ma aggiunge che l'efficienza di questa istituzione autorizza l'interrogativo circa l'opportunità di sostituire a regime il "motore principale" appunto con il "motore di riserva" attraverso il semipresidenzialismo.

Si sofferma sulle obiezioni al semipresidenzialismo. Ritiene indimostrata l'affermazione, secondo cui, in ragione della prevalenza in Europa dei sistemi parlamentari razionalizzati, l'Italia sarebbe sociologicamente e filosoficamente inadatta a sperimentare questo modello. Ritiene altresì discutibile l'affermazione che nel sistema semipresidenziale verrebbe meno il contrappeso del Presidente di garanzia poiché già oggi non tutte le funzioni presidenziali sono ascrivibili puramente e semplicemente a questa categoria.

E' dubbio che lo sia tanto lo scioglimento delle Camere quanto la nomina del Governo. Il primo, in particolare, è espressione di un potere presidenziale ancorché formalmente "coperto" da controfirma. La seconda potrebbe a seconda delle circostanze non limitarsi alla mera registrazione meccanica del risultato elettorale e quindi a sua volta procedere da una decisione presidenziale dettata da una visione e da un indirizzo politico-costituzionale.

Si potrebbe addirittura sostenere che l'elezione diretta del Presidente rimedierebbe all'anomalia teorica di un esercizio di potere politico senza responsabilità.

Sul tema dei contrappesi sostiene che le garanzie che offre il sistema italiano sarebbero già oggi di gran lunga superiori a quelle del sistema francese improntato su forti poteri del Capo dello Stato, in un contesto di debolezza delle Regioni, di un Consiglio costituzionale ancora lontano dalla Corte costituzionale e di un ordinamento giudiziario assolutamente non comparabile con l'autonomia del Consiglio Superiore della Magistratura italiano.

Ritiene il rafforzamento del sistema dei contrappesi può esser perseguito tanto lungo l'asse orizzontale – gli organi di garanzia previsti dalla costituzione e appena evocati – quanto lungo quello verticale, attraverso gli istituti di democrazia diretta.

In relazione alla scelta degli istituti di democrazia diretta da introdurre o valorizzare, ritiene che il dibattito debba essere scevro da preclusioni preconcepite, poiché nulla toglie ai partiti politici la concorrenza di canali alternativi alla rappresentanza, anzi li spinge ad essere più competitivi.

Evidenzia come in Francia nessuno attribuisca un carattere "sinistro" al c.d. semipresidenzialismo, ancorché l'ipoteca del cesarismo aleggi nella storia francese in modo assai consistente su qualsiasi potere esecutivo "forte".



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

LIPPOLIS

Per analizzare le prospettive di revisione della forma di governo italiana ritiene possa essere utile partire dall'esperienza della presidenza Napolitano. Essa pone due interrogativi. In primo luogo, si deve sottolineare come la presidenza Napolitano abbia esaltato l'elasticità del nostro regime parlamentare e ciò è un dato positivo. Nel contempo, però, è doveroso chiedersi se le nostre istituzioni possano continuare ad operare in un clima di continua "emergenza". L'estensione dell'elasticità del nostro regime parlamentare protratta nel tempo, come è avvenuto in questi anni, è infatti il segno di una crisi. L'esperienza degli ultimi anni pone quindi con forza l'esigenza della strutturazione di un centro di governo del sistema istituzionale più efficace.

In secondo luogo, è innegabile che negli ultimi anni ci sia stata una concentrazione di decisione politica in capo alla Presidenza della Repubblica ed è quindi naturale chiedersene, in tal modo, il nostro sistema abbia già assunto, di fatto, un assetto presidenzialista. La risposta deve però essere negativa. Il Presidente della Repubblica infatti ha potuto operare come ha fatto proprio perché esso si è connotato quale potere terzo, al di fuori degli schieramenti politici, diversamente dal modello dei regimi di natura presidenziale. In particolare, va sottolineata la differenza della figura del capo dello Stato nel regime semipresidenziale francese nel quale il Presidente della Repubblica è il leader di uno degli schieramenti politici. Se si riformasse la nostra forma di governo in senso semipresidenziale non si avrebbe il consolidamento dell'esperienza di questi anni, ma qualcosa di diverso. Le due opzioni in esame per rendere più stabile il nostro regime politico sono un parlamentarismo maggiormente razionalizzato e il passaggio al semipresidenzialismo.

Nell'ambito della prima opzione è necessario rafforzare il Governo ed il suo vertice. Un elemento indispensabile di fondo è un sistema elettorale che sia abbastanza selettivo. Ma l'esperienza dimostra che la legge elettorale non è sufficiente. E' necessario intervenire a livello costituzionale. Gli snodi della riforma dovrebbero essere: la fiducia al solo Presidente del Consiglio, il potere di nomina e revoca dei Ministri (anche se in governi di coalizione il premier è ovviamente condizionato dai partners di maggioranza), la sfiducia costruttiva a maggioranza assoluta e l'attribuzione al Primo Ministro di un qualche potere in tema di scioglimento delle Camere. In proposito, è opportuno tener presente che in Gran Bretagna, ove tale potere era consuetudinariamente in capo al primo ministro, vi è stata una riforma, il Fixed-term Parliaments Act, che ha previsto due forme di scioglimento: l'autoscioglimento, con la maggioranza dei 2/3 della camera dei comuni e lo scioglimento a seguito di una mozione di sfiducia al Governo. Una soluzione equilibrata potrebbe essere quella di costituzionalizzare la questione di fiducia, consentendo al Primo Ministro sfiduciato di chiedere lo scioglimento, ma prevedendo nel contempo che il Parlamento possa evitare lo scioglimento indicando, con apposita mozione da approvare entro un termine breve, un nuovo presidente del consiglio.

Quanto al rapporto Parlamento – Governo, concorda con coloro che hanno evidenziato come un eccesso di poteri del Governo abbia annichilito il Parlamento. E' necessario tuttavia tenere distinti i due piani delle regole scritte e della loro applicazione nella prassi. Il nostro Governo è sicuramente fornito di scarsi poteri formali di guida dei procedimenti parlamentari, ma attraverso l'uso della decretazione d'urgenza, unito ai maxi emendamenti e alla questione di fiducia riesce a spadroneggiare nelle aule parlamentari. Si impone dunque una razionalizzazione che ridia trasparenza e prevedibilità al procedimento legislativo. E' assolutamente necessario, da un lato, introdurre una disciplina che garantisca tempi certi per l'esame dei disegni di legge governativi anche al fine di evitare l'abuso dei decreti legge, dall'altro, impedire la presentazione di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

maxiemendamenti. Ad una tale disciplina si potrà giungere attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari, ma sarebbe opportuna una copertura costituzionale.

Se ci si dovesse orientare verso il modello semipresidenziale, non avrebbe senso pensare ai semipresidenzialismi deboli o “temperati”, cioè quelli nei quali il presidente della repubblica non esercita funzioni di governo, ma ha un ruolo di arbitro molto simile a quello del capo dello Stato in un regime parlamentare quale il nostro. Questa torsione può dipendere da contingenze politiche (come è avvenuto in Portogallo), ma anche da una limitazione normativa dei suoi poteri (come nel progetto della Commissione bicamerale D'Alema). Non vi è motivo di prevedere l'elezione diretta del presidente se poi se ne limitano i poteri e non se ne fa il reale vertice del potere esecutivo. Si immetterebbe nel sistema una elezione in più che alla resa dei conti non avrebbe significato, anzi potrebbe comportare instabilità.

Se si vuol cambiare nella direzione del semipresidenzialismo è necessario che il punto di riferimento sia il concreto modello francese i cui elementi essenziali sono: l'elezione diretta del Presidente, la sua titolarità del potere di scioglimento e la connessione o l'interferenza tra elezione presidenziale e elezioni della camera politica. Si tratta di delineare un sistema istituzionale nel quale l'elezione diretta del capo dello Stato sia la conseguenza dei poteri che esercita, non la causa. L'elezione popolare conferisce al presidente una maggiore e più immediata legittimazione, ma essa deve intervenire su una sicura base costituzionale del suo ruolo. Un bilanciamento di poteri potrà aversi non sul piano dell'indirizzo politico, ma su altri terreni come i rapporti con la magistratura e l'organo di giustizia costituzionale oppure gli istituti di democrazia diretta.

Poiché, poi, la coabitazione non può essere considerata un correttivo del potere del capo dello Stato, ma un inceppamento del sistema semipresidenziale, una fonte di disfunzioni, è necessario cercare di allontanarne la realizzabilità prevedendo elezioni contemporanee o molto ravvicinate del presidente e della assemblea politica (come è stato fatto in Francia con la riforma del 2000), nella previsione che l'elezione presidenziale abbia un effetto trainante sull'altra. Certo una coabitazione dopo elezioni ravvicinate esporrebbe a maggiori rischi perché sia il presidente della repubblica che il primo ministro si sentirebbero legittimati da un consenso popolare recente e non indebolito dal trascorrere del tempo, ma questa è l'unica strada che appare percorribile. Non ci si può poi nascondere che la rissosità della politica italiana rende ancor più preoccupante la prospettiva della coabitazione.

Ritiene, infine, che alcuni aggiornamenti da apportare alla nostra Costituzione possano essere comuni alle due opzioni del parlamentarismo razionalizzato e del semipresidenzialismo. Esse sono: il rafforzamento del Governo nelle procedure legislative, il ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte delle minoranze parlamentari e la verifica dei poteri dei parlamentari affidata ad un organo terzo.

CATELANI.

Ritiene che occorra affrontare il tema della forma di Governo analizzando gli aspetti legati all'organizzazione del Governo stesso e verificando quali siano gli aspetti che non hanno funzionato, quali gli strumenti legislativi messi in atto e quali le soluzioni più adeguate da introdurre nella riforma costituzionale.

Parte quindi da quella che definisce “l'anamnesi” del problema ed individua nell'instabilità del Governo, nella difficoltà di formare i Governi, nel consociativismo ed nel trasformismo, le cause del mancato funzionamento del Governo stesso. Accanto a tali profili individua come elemento negativo la difficoltà di far valere la responsabilità dei governi stessi nei confronti del Parlamento e



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

del corpo elettorale nel suo complesso. In particolare, ritiene rilevante la mancata attuazione della previsione contenuta nell'art. 95 Cost.

Rileva come nel corso degli anni si sia cercato di affrontare il problema del rafforzamento del Governo anche attraverso varie riforme legislative (v. la Legge n. 400 del 1988 e le Leggi Bassanini), sicuramente meritorie, indirizzate verso forme di responsabilizzazione delle Amministrazioni, ma non completamente attuate e in ogni caso non sufficienti a risolvere i problemi. Annovera la "direttiva" quale strumento di indirizzo del Presidente del Consiglio verso tutti gli organi politici che, tuttavia, ha fallito nonostante che si sia creato un procedimento anche temporalmente scandito nella formazione delle direttive annuali: progetto legge di bilancio- legge finanziaria, oggi legge di stabilità, poi progetto di direttiva annuale PCM (preceduta a sua volta dalla direttiva per l'attuazione del programma di governo, ossia la direttiva annuale era parte integrante e collegata al programma di governo). Si era in altre parole previsto che con l'approvazione del primo atto di indirizzo, venivano emanati "a cascata" tutti gli altri provvedimenti, fino alle direttive annuali dei ministri, come espressione di un disegno unitario di indirizzo. Rileva che, nel tempo, questo interessante procedimento di indirizzo si sia trasformato in burocrazia, affidando la formulazione delle direttive agli stessi dirigenti destinatari degli atti, senza che ne derivasse una effettiva distinzione dei ruoli. Ritiene quindi che quel tentativo di attribuire, attraverso una riforma legislativa, un effettivo potere di indirizzo al Presidente del Consiglio, non sia riuscito a causa anche del carattere non vincolante delle direttive, che spesso erano completamente disattese nonostante i richiami anche formali del Presidente del Consiglio in carica. Ricorda in particolare i richiami espressi dai Presidenti Amato e Ciampi.

Individua poi come causa della "malattia", l'interpretazione che è sempre stata data dell'art. 95 Cost., fra le tante possibili, in tutto questo periodo dai Presidenti del Consiglio, dai partiti e talvolta anche dalla Corte costituzionale, la quale, con la sentenza Mancuso del 1996, aveva ribadito il carattere collegiale della determinazione della politica generale del Governo, con meri poteri di direzione del Presidente del Consiglio, senza tuttavia che fosse ben determinato nella stessa sentenza e ancora non sia chiaro nella prassi cosa significhi e cosa sia esattamente tale direzione.

Individua le tre parole chiave che devono indirizzare una riforma sulla forma di Governo:

1) responsabilità: occorre incrementare gli strumenti per responsabilizzare il Governo e il Presidente del Consiglio dei Ministri al fine di evitare che il mancato raggiungimento delle scelte di indirizzo politico e degli obiettivi sia giustificato dall'esistenza dei contrappesi. Ciò non esclude che si possa quindi riconoscere ai cittadini la possibilità di scelta del Governo e del Presidente del Consiglio e, per quanto è possibile, evitare di affidare tale scelta ai meccanismi partitici.

2) stabilità: per il rafforzamento della stabilità del Governo occorre individuare dei meccanismi che non conducano a crisi parlamentari ed extra parlamentari continue

3) garanzie: occorre mantenere quel sistema di pesi e contrappesi caratteristico del nostro ordinamento, con un Presidente della Repubblica "terzo" garante della Costituzione, eletto dal Parlamento, come rappresentante delle varie componenti presenti alla Camera ed al Senato, con una maggioranza che può anche essere aumentata rispetto a quella attuale (dalla terza votazione). La maggiore responsabilizzazione del ruolo del Presidente del Consiglio richiede anche l'introduzione di meccanismi che rafforzino il Parlamento, strumenti a tutela delle opposizioni quali lo statuto delle opposizioni, nonché la costituzionalizzazione delle Autorità Amministrative indipendenti. In tal modo si eliminerebbe definitivamente ogni dubbio ed ogni diatriba in ordine alla loro istituzione.

In sintesi, ritiene necessario non tanto e non solo rafforzare, ma responsabilizzare il ruolo del Presidente del Consiglio e di conseguenza del Governo, non solo nei confronti del Parlamento, ma anche nei confronti dei partiti e dell'UE.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Propende per l'ipotesi di una razionalizzazione del parlamentarismo e ne elenca i correttivi: la fiducia della Camera dovrebbe essere conferita al solo Presidente del Consiglio per rafforzarne il ruolo; al Presidente del Consiglio dovrebbe spettare il potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri; l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva sulla base del modello tedesco, ossia con la previsione della questione di fiducia *ex art. 68 GG* e quindi potere del Presidente del Consiglio di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati, ma solo se non è già stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva nonché previsione dell'istituto della emergenza legislativa *ex art. 81 GG*.

Ritiene che il sistema elettorale a doppio turno con ballottaggio sia il più adatto per detta ipotesi di riforma, ballottaggio che serva ad attribuire ad uno dei due partiti maggiormente votati, i seggi del premio di maggioranza (premio che, fra l'altro, potrebbe essere attribuito con il metodo Soru, metodo questo che consentirebbe anche un riequilibrio di genere qualora fra gli eletti in quel partito non vi fosse almeno un terzo di eletti di genere diverso).

Fa un'ultima precisazione in riferimento all'ipotesi in cui si scelga invece la forma di governo semipresidenziale con un sistema elettorale uninominale a doppio turno, che, come è stato detto, sembra l'unico sistema elettorale compatibile.

In questo caso propone di introdurre il modello Carlassare, ossia un uninominale *sui generis*, nel senso che, pur essendo il collegio uninominale, ogni partito possa indicare nella lista non un solo nome, ma un numero maggiore (3/5), consentendo così agli elettori di scegliere quale fra i candidati è maggiormente gradito e nello stesso tempo al partito (e al candidato più votato) di raccogliere un maggior numero di voti. In questo modo si potrebbero evitare anche le primarie di partito e verrebbe lasciata agli elettori effettivamente la scelta del candidato, scelta che, con il sistema uninominale secco anche con collegi piccoli e con l'apparente collegamento con il territorio, non può essere raggiunto. Tale modello, fra l'altro, consentirebbe anche in questo caso di garantire un obbligo di differenza di genere fra i candidati.

MOSCARINI.

Quale *incipit* dell'intervento esprime apprezzamento per il lavoro del Ministro e dell'intero staff per l'efficienza con la quale ha prospettato le diverse ipotesi di riforma e di razionalizzazione della forma di governo, agevolando la discussione e, sostanzialmente, impedendo una contrapposizione radicale tra i membri della Commissione, nel favorire un terreno di discussione comune.

Il frutto di questo lavoro è reso, a suo avviso, immediatamente evidente sia dal tono del confronto svoltosi nella seduta dell'8 luglio, tono di contrapposizione vivace ma anche di individuazione di molti punti di convergenza, sia dalla circostanza, giustamente sottolineata dal Ministro, che la soluzione 0, quale definita da Luciani, quella cioè di non cambiare nulla relativamente alla disciplina costituzionale della forma di governo, non abbia trovato alcun sostegno.

Dunque, il primo risultato significativo è costituito dalla consapevolezza della necessità di un cambiamento, incisivo e significativo, del testo della Costituzione, alla luce non solo del superamento delle ragioni storiche che bloccarono la discussione in A.C., portando ad una non scelta, ma anche delle ragioni cd. di contesto (crisi economica, uniformità ai Paesi UE, etc.).

In relazione alla forma di Governo ritiene necessario tenere conto di tre elementi: gli organi costituzionali titolari dell'indirizzo politico ed i loro rapporti, la legge elettorale ed i partiti.

Tutti questi elementi necessitano di un intervento di riforma costituzionale, anche il sistema partiti che, pur non essendo stato posto all'ordine del giorno della discussione, necessiterebbe di una razionalizzazione in Costituzione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Il primo auspicio è che il Parlamento non perda l'occasione di un cambiamento di fronte alla crisi economica e sociale del Paese.

Il primo dato che occorre considerare è la crisi in Italia dei partiti tradizionali, che porta inevitabilmente a rendere residuale, ancorché a non escludere ovviamente, il loro ruolo nella disciplina costituzionale della forma di governo.

La forma partito costituisce variabile estremamente volatile e colpita da profonda crisi di rinnovamento.

Crisi e responsabilità nel non aver trovato alcuna soluzione percorribile sulla modifica della legge elettorale del 2005 e per avere, allo stesso tempo, scaricato, esclusivamente, le esigenze di cambiamento sulla stessa legge elettorale.

A suo avviso il cambiamento in senso maggioritario della forma di governo, avvenuta nel 1993 a seguito dei referendum elettorali, da valutare come un fattore di stabilizzazione del sistema, non avrebbe avuto luogo senza l'iniziativa dei cittadini.

Crede che la responsabilità di tutti i partiti e soprattutto di quelli maggiori sia molto elevata sulla incapacità di concordare interventi di riforma, sicché crede siano da condividere le opinioni di Zanon e di molti altri interventi che hanno sottolineato la delegittimazione dei partiti.

Concorda con Dogliani che il problema più grave, in questa fase storica, sia la crisi della decisione e del comando politico, ma ritiene che le scelte debbano essere assunte in un modo il più possibile indipendente e neutrale rispetto all'attuale assetto della forma partito, laddove non si intenda procedere ad una incisiva razionalizzazione costituzionale della stessa.

Passando alla forma di governo attualmente in discussione, premette di non avere una immediata preferenza per l'una o per l'altra soluzione prospettata nella discussione dell'8 luglio, cancellierato tedesco e semipresidenzialismo francese, condividendo piuttosto il sistema *Westminster* che in A.C. fu prospettata ma non scelta e che nella seduta dell'8 luglio sembra sia stata evocata di rado, certamente da Barbera quando ha fatto riferimento al semi-presidenzialismo o al premierato inglese come due forme alternative di una riforma comunque necessaria.

Comprende, peraltro, le ragioni, sostanzialmente intrinseche al diverso assetto del ruolo dei partiti, che rendono l'esperienza inglese un riferimento ideale per i sostenitori del modello parlamentare ma allo stesso tempo diffondono la consapevolezza della profonda diversità del contesto italiano.

Ragioni che però, complessivamente, non sono tali da non porre il modello inglese come una forma matura di premierato, e quindi quale forma efficiente del sistema parlamentare.

Anche volendo prescindere da specifici riferimenti comparatistici è favorevole all'opzione di parlamentarismo razionalizzato.

Enuncia, quindi, gli interventi che andrebbero operati su questo sistema: l'elezione diretta del Premier, contestuale all'elezione della camera politica, il rapporto di fiducia solo con detta camera, i poteri del Premier di nomina e di revoca dei ministri, il potere di scioglimento anticipato della camera politica, il potere del Governo di fissare l'agenda dei lavori parlamentari e, infine, l'affidamento di un ruolo costituzionale alle opposizioni, quale governo ombra o governo in attesa, con funzioni di garanzia e di controllo.

Al Presidente della Repubblica andrebbe conservato un ruolo di garanzia e di nomina degli organi costituzionali, i poteri che attualmente ha, compresa la nomina del Premier, che però sarebbe priva di discrezionalità ma imposta dal risultato elettorale, ed il potere formale di scioglimento, da porre in atto esclusivamente a seguito di indicazione del Premier uscente, e quindi quale atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

Il potere del Premier di procedere allo scioglimento anticipato avrebbe il senso di tenere coesa la maggioranza che sostiene il Governo, nonostante in UK sia stata approvata, nel 2011, una legge di riforma che tiene conto di un allontanamento del sistema da una forma bipartitica.

Propone il sistema elettorale maggioritario con collegi uninominali, eventualmente a doppio turno; e la contestualità dell'elezione della camera politica, in modo da rafforzare allo stesso tempo il ruolo del Governo e i poteri del Parlamento, ora svuotato dei propri poteri di produzione normativa, soprattutto per mancanza di regole costituzionali.

Reputa insufficiente il solo intervento sui regolamenti parlamentari.

Ritiene che l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, in astratto volto a creare stabilità dell'esecutivo, possa, a causa dei *mores* tipicamente italici, costituire un incentivo ai cd. ribaltoni, talvolta accompagnati da un indecente spettacolo dei partiti.

Ritiene si possa sperare in un effetto di consolidamento dell'esecutivo ipotizzando il voto a maggioranza assoluta.

Quale ipotesi subordinata, rispetto alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare, e quale ipotesi comunque migliore dell'attuale indeterminatezza ed assenza di vincoli propria della Costituzione del 1948, è l'introduzione del sistema semi-presidenziale di tipo francese, con doppio turno di collegio, purché contestuale all'elezione del Parlamento, per ridurre i casi di coabitazione.

La Francia costituisce un esempio di sistema democratico in cui il rischio del colpo di Stato permanente, quale incarnato dalla scelta semi-presidenzialista, denunciata da Mitterand, è certamente declinato, come dimostrano le due elezioni dello stesso Mitterand, ricordate da Pinelli.

Restano le perplessità relative ad un Presidente politicamente irresponsabile, capo dell'esecutivo e che perde necessariamente le funzioni di arbitro imparziale.

Allo stesso tempo la formula *démi* consentirebbe un sistema che funziona con ritmi variabili, ora più vicino al presidenzialismo ora più vicino al parlamentarismo, a seconda delle maggioranze che eleggono il Presidente e di quelle presenti nell'Assemblea Nazionale.

Per ridurre i rischi derivanti dalla scelta di questo modello, sotto il profilo democratico, si può pensare all'introduzione di alcuni elementi correttivi del modello francese, una breve durata del mandato, la titolarità dell'indirizzo politico con controfirma sugli atti presidenziali proposti dall'esecutivo, un rafforzamento del rapporto fiduciario del Presidente del Consiglio con la camera politica, una riduzione dei poteri presidenziali di nomina degli organi costituzionali, etc.

Tra i modelli studiati recentemente, si può considerare il DDL costituzionale di iniziativa popolare, elaborato da Giovanni Guzzetta del Comitato *Scegliamoci la Repubblica*, che assegna al Presidente della Repubblica il compito di vigilare sul funzionamento regolare dei pubblici poteri e di assicurare che l'indirizzo politico si svolga in conformità con la sovranità popolare, nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione.

Questo disegno di legge esclude la controfirma per la nomina e la revoca del Primo ministro, l'indizione delle elezioni delle Camere e il loro scioglimento, l'indizione dei referendum nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio e la promulgazione delle leggi, l'emanazione dei decreti legge e dei decreti legislativi delegati, l'invio dei messaggi alle Camere, le nomine attribuite al Presidente dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta del Governo.

In conclusione, tra le due ipotesi discusse, quella della razionalizzazione del sistema parlamentare appare preferibile sia per ragioni di continuità storica sia per conservare un ruolo neutrale e di garanzia al Presidente della Repubblica che ha, in Italia, ben funzionato.

Ma purché la situazione si muova potrebbe prendersi anche la direzione, indubbiamente estranea alla nostra tradizione, del semi-presidenzialismo di tipo francese, lavorando anche sull'introduzione di meccanismi correttivi.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

Senza pregiudizi ma anzi confidando, con Sartori, che il passaggio dai sistemi parlamentari a quelli misti sia tutt'altro che inefficiente, anche nella prima fase di rendimento.

VANDELLI.

Ritiene che la flessibilità del sistema di Governo sia un valore rilevante nel Paese, idoneo a garantire gli obiettivi di stabilità, efficienza e coesione.

Evidenzia che il semipresidenzialismo francese contiene due modelli interni, in relazione alla coerenza maggiore o minore della maggioranza parlamentare e appartenenza del Presidente della Repubblica.

Riprendendo alcuni interventi precedenti, sottolinea l'inidoneità del "modello del sindaco" alla forma di Governo statale, in quanto detto sistema garantisce il superamento di eventuali criticità di *governance* attraverso i controlli sostitutivi ex art. 120 Cost.

Suggerisce l'opportunità di mantenere la forma parlamentare adattandola alle nuove esigenze politiche e sociali, intervenendo anzitutto sulle patologie del rapporto Parlamento-Governo, nella sequenza decreto legge-maxiemendamento-fiducia. Sottolinea l'opportunità di introdurre in Costituzione il meccanismo della "sfiducia costruttiva", auspicando il mantenimento dell'attuale sistema di proposta di revoca e nomina dei Ministri. Suggerisce che vengano valorizzate le opposizioni, mantenendo in capo ad esse la nomina della Presidenza delle Commissioni parlamentari di garanzia e controllo. Auspica inoltre il mantenimento dell'attuale assetto di poteri sulla Corte Costituzionale e un potenziamento degli strumenti di partecipazione. In riferimento alle "authorities", ne sottolinea l'imprescindibilità, ma suggerisce una riforma che riconduca ad unità le rispettive discipline, frutto di una legislazione episodica, estemporanea, legata alla specificità delle fasi istitutive. E' favorevole all'idea di ricondurle a logiche unificanti, ridefinendo i confini degli organi costituzionali nella nomina dei loro componenti, vicino a più idonee garanzie di stabilità.

SALAZAR.

Sottolinea la propria preferenza per il parlamentarismo razionalizzato.

In ordine all'asserita debolezza del Governo, cita i dati ricavabili dal più recente rapporto dell'osservatorio sulle fonti della Camera dei deputati in riferimento alle ultime tre legislature, nelle quali si conferma il fenomeno della decrescita progressiva della percentuale delle leggi, in parallelo all'espansione dei decreti legge e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti di delegificazione. La panoramica offerta dal rapporto mette in luce la provenienza governativa delle principali decisioni assunte sul piano legislativo, indicazione che sconfessa la presunta marginalità dell'Esecutivo sul piano dei rapporti con il Parlamento. Semmai, a questi dati ne va aggiunto un altro, quello dell'aggiramento delle norme sulla normazione da parte del Governo. Come è noto, continuano a manifestarsi episodi di abuso della decretazione d'urgenza ed, in particolare, si registra un'utilizzazione costante dell'abbinamento tra maxi emendamenti e questione di fiducia. Per questa ragione, ritiene che non solo, come già sostenuto in altri interventi, sia necessario modificare i regolamenti parlamentari creando corsie preferenziali per i disegni di legge governativi, ma sia anche opportuno costituzionalizzare i limiti alla decretazione d'urgenza posti dalla l. n. 400 del 1988, secondo il suggerimento già formulato dagli esperti nominati dal Presidente Napolitano. Ciò, specie con riguardo al vincolo della *omogeneità*, anche alla luce della lettura ad esso data dalla più recente giurisprudenza costituzionale.

Con riferimento alle domande poste dal questionario inviato per la discussione, si sofferma su quella che collega la modifica della forma di governo all'attuale crisi economica, poiché consente di cogliere il nesso tra la forma di governo e la forma di Stato. L'esplosione della crisi, giungendo in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

un momento storico caratterizzato da una preoccupante crescita delle disuguaglianze, ha infatti avuto l'effetto di ridisegnare le linee di divisione sociale, producendo una diffusa incertezza e mettendo a rischio non solo l'uguaglianza, e con essa la libertà, ma anche incidendo sulla solidarietà. Sottolinea come, in frangenti del genere, sia molto probabile che nelle argomentazioni della politica trovino spazio le semplificazioni che fanno leva sul senso di insicurezza e sugli egoismi sociali, come ad esempio accade nel caso della recente prospettazione di una macro-regione del Nord, la cui progettazione è stata adombrata al solo fine di trattenere sul territorio la ricchezza prodotta.

Aggiunge, pertanto, che sarebbe irrazionale tentare di contrastare l'attuale stato di incertezza con l'ulteriore incertezza derivante dal cambiamento della forma di governo in senso semipresidenzialista: ciò, non perché questa funzioni in mondo non democratico in Francia, ma perché – come è stato messo in luce da altri interventi – essa non ha funzionato allo stesso modo in nessuna altra parte del mondo in cui si è tentato di innestarla.

Si sofferma, quindi, sulla perdita della funzione di garanzia attualmente assicurata dal Capo dello Stato che la eventuale trasformazione in senso semipresidenziale comporterebbe. Ritiene che un presidente eletto non potrebbe più rappresentare l'unità nazionale, nel senso che oggi è possibile dare a questa formula. Nel diritto costituzionale “vivente”, il Presidente della Repubblica è garante della Costituzione, intesa come insieme coeso e saldo di principi e regole, la cui interpretazione non è, però, in tutto e per tutto definita dallo stesso Capo dello Stato in occasione dello svolgimento delle sue varie funzioni. La lettura che il Presidente dà di tali principi e regole deve infatti inserirsi coerentemente nel quadro dell'interpretazione che degli uni e delle altre offrono molteplici soggetti: il legislatore che attua la Costituzione, i giudici che la legislazione devono interpretare in senso conforme alla Carta, e soprattutto la Corte costituzionale. Il Capo dello Stato, dunque non è il depositario unico né l'artefice solitario dell'unità nazionale, la quale a sua volta è un *quid* in costante evoluzione: egli contribuisce a definirla, ma alimentando la propria visione alla Costituzione “vivente” e non già offrendo una sua propria interpretazione della stessa attraverso una lettura “di parte”, come invece accadrebbe laddove il Presidente fosse eletto. In tal caso, infatti, inevitabilmente egli non rappresenterebbe più l'unità nazionale, ma agirebbe in coerenza con i fini e con la visione generale della parte politica in cui milita o che lo sostiene. L'alternativa possibile è quella di un Presidente marginalizzato nel circuito dell'indirizzo politico, come accade in alcuni ordinamenti formalmente semipresidenziali, nei quali tuttavia il ruolo del Presidente è minimale. Ma quando si dice che in questi casi egli svolge funzioni di garanzia, in realtà si vuole alludere alla poca influenza da lui esercitata sul raccordo legislativo-esecutivo, non certo a compiti di “garanzia attiva” come quelli previsti dal modello costituzionale per il nostro Capo dello Stato. Infine, ritiene che il fatto che alcuni episodi di alterazione di questo modello per opera di singoli Presidenti, i quali si sono talvolta spinti al di là del ruolo di garanzia per sconfinare in quello di indirizzo politico, testimonia, per l'appunto, della occasionale distorsione del dover essere costituzionale, non già della “presidenzializzazione di fatto” della nostra forma di governo. L'introduzione del semipresidenzialismo segnerebbe perciò comunque una discontinuità non solo con la Costituzione scritta, ma anche con la Costituzione “vivente”.

Con riferimento all'analisi delle ipotesi di razionalizzazione del parlamentarismo, propone una valorizzazione del ruolo del Presidente del Consiglio attraverso la fiducia a lui rivolta. Sulla nomina e la revoca dei Ministri, ritiene che debbano comunque restare ferme le funzioni di garanzia del Capo dello Stato. In particolare, con riguardo alla revoca, sottolinea come questa sia implicita in un sistema ove l'asse della forma di Governo si ritrova nell'unità di indirizzo politico-amministrativo, nel senso che al fine di mantenere tale unità, può già oggi immaginarsi che il Presidente del



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

Consiglio proponga al Capo dello Stato la revoca di un Ministro. Il fatto che tale meccanismo non sia utilizzato dipende dalla circostanza che, specie in governi di coalizione, il Presidente del Consiglio teme la reazione del partito di appartenenza del Ministro revocato, così che può dirsi che sia un calcolo di opportunità politica a impedire l'uso di tale strumento, più che un vero e proprio ostacolo giuridico. Peraltro, laddove si ammettesse pienamente lo strumento della revoca dei Ministri, un Presidente del Consiglio accorto preferirebbe comunque invitare il singolo Ministro alle dimissioni, poiché il ricorso alla revoca potrebbe ritorcersi contro di lui, nel senso che sottolineerebbe con molta più evidenza una sorta di *culpa in eligendo* o *in vigilando*.

Ritiene introducibile in Costituzione il meccanismo della “sfiducia costruttiva”, pur senza nutrire eccessive aspettative su di essa. Sottolinea che non andrebbero razionalizzate le possibili ipotesi di scioglimento delle Camere, tanto più che nella prassi lo scioglimento si configura quale atto “*a geometria variabile*”, oscillando tra l'attuo duale e l'atto sostanzialmente presidenziale.

Riprendendo le domande del questionario, auspica che attraverso la revisione dei regolamenti di Camera e Senato si provveda alla tutela delle minoranze parlamentari ed alla stesura di uno statuto dell'opposizione, a tal fine potendo prendere molti spunti dai ben noti meccanismi già sperimentati in altri ordinamenti, meccanismi che hanno peraltro influito anche sulle previsioni adottate in materia da alcuni statuti regionali.

Ritiene, infine, necessario modificare l'art. 66 Cost. in tema di verifica dei poteri, al fine di prevedere la sottrazione alle Camere di tale funzione in favore di un giudice terzo e imparziale, come già evidenziato dagli esperti nominati dal Presidente della Repubblica. Tra le possibili soluzioni, potrebbe pensarsi a quella offerta dal modello tedesco, che affida tale competenza al Tribunale costituzionale quale organo di appello rispetto alle decisioni parlamentari, previa razionalizzazione legislativa delle cause di incompatibilità ed ineleggibilità dei parlamentari.

FRATTINI.

Dichiara di essere favorevole al semipresidenzialismo.

Confuta, innanzitutto, l'opinione di chi ritiene che tale forma di Governo mal si concilierebbe con la costruzione voluta dai Padri costituenti. Evidenzia come il contesto politico mondiale, europeo e nazionale chieda risposte e cambiamenti, in relazione alle dinamiche interne ed esterne.

Con riferimento alle criticità legate all'attuale sistema di *governance*, auspica, in primo luogo, una riforma che sia condivisa dall'opinione pubblica, che potrà esprimersi attraverso l'istituto del referendum. In quest'ottica, il semipresidenzialismo rappresenta un elemento di rottura rispetto alle insufficienze politiche dell'attuale sistema, percepite dall'opinione pubblica.

In secondo luogo, inoltre, evidenzia come il popolo chieda, da un lato, una maggiore selettività del personale politico e, dall'altro, di poter partecipare più attivamente alle dinamiche politico-economiche internazionali e ai rapporti con l'Unione Europea. Ritiene che il semipresidenzialismo renderebbe più agevole la possibilità per il sistema politico di acquistare dignità.

In terzo luogo, esprime l'esigenza che, nel documento a chiusura dei lavori, si menzioni la riforma del sistema dei partiti, auspicando un intervento diretto sugli articoli costituzionali di riferimento: ritiene che la mancata attuazione del precetto costituzionale debba essere superata.

In quarto luogo, pur nella consapevole inadattabilità del modello “*Sindaco d'Italia*” alla forma di Stato, ravvisa la necessità di fornire al cittadino mezzi di controllo partecipato e partecipativo.

Ritiene, infine, che l'ipotesi semipresidenziale consentirebbe di superare i limiti attuali sul controllo del Parlamento. Contesta la tesi del Prof. Panebianco, il quale ritiene interdittivo per la scelta di tale forma di Governo il rischio della coabitazione, nella medesima maggioranza, di un capo partito che scelga il Presidente, facendosi nominare primo Ministro, sottolineando che tali



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

eventualità non potrebbero verificarsi nel nostro Stato, che ha una tradizione democratica lontana dai sistemi meno democratici, quali la Georgia, la Russia ed il Montenegro.

In accordo con Violante, ritiene necessari ulteriori aggiustamenti in relazione ad ulteriori problematiche, come ad esempio l'eventuale rinuncia del Presidente (nel sistema semipresidenziale) alla nomina dei membri ad esempio del CSM. Evidenzia, al contrario, che potrebbe essere rafforzata in Costituzione l'autonomia del CSM, così come quella della Corte dei Conti.

In accordo con Onida, auspica che si recuperi la funzione di coordinamento svolta in passato dagli uffici legislativi di Palazzo Chigi e di Ministero di Giustizia, per recuperare la qualità normativa attualmente persa nella frammentazione fra gli uffici legislativi dei singoli Ministeri. Scongiora la prassi burocratica del ricorso al meccanismo della "normetta particolare" in leggi di portata generale: il modello semipresidenziale creerebbe filtri sull'azione normativa, attuando il decalogo "OCSE". Ciò in quanto un'autorità che detiene la forza di Governo, legittimata da elezioni dirette, potrebbe ridurre ad unità i particolarismi dei singoli esecutivi, pur nel limite dei successivi emendamenti parlamentari.

DI FEDERICO.

Si associa a coloro che si sono espressi a favore del semipresidenzialismo e del sistema elettorale ad esso funzionalmente collegato, e cioè quello maggioritario a doppio turno. Si limiterà ad indicare alcune ragioni di quelle scelte sin qui non considerate.

Ricorda che l'esigenza di rafforzare il poteri dell'esecutivo è stata sin qui espressa anche da quasi tutti coloro che non hanno condiviso la scelta del semipresidenzialismo. Tra questi ha apprezzato in particolare l'intervento del Prof. Violante perché ha illustrato l'esigenza di rafforzare l'esecutivo in forma che gli è personalmente congeniale, cioè con riferimento a dati empirici che evidenziano le difficoltà funzionali dell'attuale assetto di governo. Non ha però condiviso le ragioni della sua scelta a favore di un rafforzamento del ruolo del primo ministro perché il Prof. Violante lo ha fatto anche con riferimento a dati non verificabili fattualmente, come quello del generico riferimento alle nostre tradizioni culturali o istituzionali.

Indica quindi alcune delle ragioni per le quali, partendo da quelle stesse premesse da cui è partito il professor Violante, si dovrebbe scegliere il semipresidenzialismo rispetto al rafforzamento del premierato. Ricorda la risposta data dal Prof. Barbera a coloro i quali ritengono opportuno mantenere la figura del presidente *super partes* o "neutro" o "di garanzia", dicendo loro che tale ruolo è stato di fatto superato dagli accadimenti. E infatti, ancora di recente, il Presidente ha svolto un ruolo politico di primo piano nel promuovere la nascita e monitorare la sopravvivenza del governo Monti prima e Letta poi. Dichiarò che si può anche essere d'accordo con chi ritiene che quelle iniziative del Presidente siano state utili o anche indispensabili per il Paese. Non gli sembra, tuttavia, che sia desiderabile in democrazia mantenere quegli ampi poteri politici nelle mani di un presidente politicamente irresponsabile, anche perché ricorda occasioni in cui altri presidenti hanno usato quei poteri di natura politica in maniera meno convincente. Ricorda, ad esempio, la prima parte del settennato presidenziale 1992-99 quando il Presidente dell'epoca non solo influenzò sulla composizione del Governo ma, secondo i suoi personali ricordi, arrivò a influenzare persino le nomine di alcuni direttori generali del ministero in cui egli svolgeva attività di consulenza.

Aggiunge che il semipresidenzialismo non solo consente la sollecita formazione di governi stabili ma legittima anche il fenomeno delle coabitazioni al governo di forze politiche che si sono contrapposte in sede elettorale. E' infatti una delle opzioni costituzionalmente previste. Ricorda che in Francia si è verificata tre volte, e cioè due volte durante la presidenza Mitterrand e una durante quella di Chirac. La riforma della costituzione Francese del 2000 rende quella evenienza meno



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

probabile, ma certamente non la esclude. Le formazioni politiche che sono “costrette” alla coabitazione governativa in quel sistema potranno certamente non gradirlo e viverlo con affanno, ma non potranno che considerarla come una delle opzioni previste dallo stesso assetto costituzionale. Non le potranno legittimamente vivere come avviene oggi da noi con un senso di profondo lutto e con tutte le conseguenti fibrillazioni che quotidianamente minacciano la stabilità del governo.

Aggiunge che più volte è stata evocata l'esigenza di una più autorevole e stabile presenza delle nostre istituzioni nell'ambito europeo. Il sistema semipresidenziale viene certamente incontro anche a questa esigenza. Ci è stata ricordata la risposta data da Moro a Kissinger il quale lamentava l'avvicinarsi dei rappresentanti italiani con cui doveva colloquiare, e cioè che non era importante la continuità fisica dei rappresentati ma quella delle politiche di cui erano portatori. Sarà magari stato così allora, ma non eravamo certo al governo con gli Stati Uniti. Ben diversa è la situazione quando si è al governo dell'Unione Europea insieme agli altri paesi, e anche la continuità dei rapporti, l'affidamento e la credibilità personale degli interlocutori assume notevole rilievo.

A coloro che temono gli eccessivi poteri del presidente nel sistema semipresidenziale il professor Mannoni ha già ricordato come in Francia quei poteri siano fortemente limitati dai poteri attribuiti al Consiglio costituzionale. Ricorda che l'attuale costituzione francese prevede anche diversi altri istituti che condizionano in maniera consistente i poteri del presidente come, ad esempio, l'approvazione da parte di commissioni parlamentari delle nomine da lui effettuate, incluse quelle dei giudici costituzionali, i referendum, i pareri obbligatori del Consiglio di Stato, ed altri istituti ancora. Crede che nessuno di coloro che si sono espressi a favore del sistema semipresidenziale possa pensare che quella scelta non debba essere accompagnata da contrappesi che assicurino un uso responsabile dei poteri presidenziali. Ed a riguardo hanno certamente ragione coloro i quali ritengono che la scelta di varie forme di rafforzamento dei poteri del primo ministro siano più agevoli perché meno impegnative per il riformatore di quanto non siano quelle connesse all'adozione del semipresidenzialismo. A lui non sembra tuttavia che questo possa essere una ragione da prendere in considerazione, non certo da parte di questa commissione, nel decidere sulla natura delle riforme costituzionali da adottare.

Aggiunge che ha fatto bene il Professor Panebianco a ricordare la differenza tra il concetto di divisione dei poteri e quello di checks and balances e a indicare con sintesi immaginifica che nei rapporti tra esecutivo e legislativo da noi creato pochi o quasi nulli siano i pesi dell'esecutivo e molti i contrappesi. Ampliando il discorso a tutti e tre i poteri dello Stato, occorrerebbe aggiungere che il peso del giudiziario nei confronti degli altri poteri è da molto tempo privo di qualsiasi effettivo contrappeso. Non aggiunge altro perché si rende conto che sta andando *ultra petita*.

Da ultimo rivolge una domanda al Ministro sull'ordine dei lavori. Ricorda che nel parlare dei primi due temi, bicameralismo e eventuale creazione di un senato delle regioni, non si è parlato delle nomine dei giudici costituzionali e dei componenti del CSM da parte dei rami del parlamento. Similmente parlando di semipresidenzialismo non si è considerato, tra l'altro, se il presidente debba ancora nominare un terzo dei giudici costituzionali e presiedere il CSM. Domanda quindi se e, eventualmente, quando se ne parlerà.

MINISTRO QUAGLIARIELLO

In relazione alla sollecitazione pervenuta da Di Federico, osserva che, nelle riunioni relative al bicameralismo, le problematiche riguardanti le nomine dei giudici costituzionali e dei membri del CSM sono state marginalmente trattate in alcuni interventi. Se ne è parlato nell'ambito della tematica della seconda Camera quale “Camera di compensazione” e di quella degli interventi



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

relativi ai Titoli IV e VI della Costituzione strettamente connessi con la prospettiva di introdurre il semipresidenzialismo.

Sottolinea, in ogni caso, che tali aspetti verranno posti all'attenzione del comitato di redazione e saranno oggetto di specifica trattazione nell'ambito della relazione conclusiva dei lavori.

MIRABELLI

Ritiene che il lavoro della Commissione debba essere quello di indicare alcuni argomenti che possano illustrare l'una o l'altra opzione, ricordando che la scelta finale sia una scelta puramente politica. Indica, altresì, l'utilità d'individuare il complesso di tessuto normativo-costituzionale che ciascun modello implica per dare ad esso coerenza.

Ritiene, poi, che vi siano degli elementi reciprocamente incompatibili dei due sistemi, che cioè possono essere solamente coerenti con il semipresidenzialismo, gli uni, e solamente coerenti con un sistema di rafforzamento del parlamentarismo, gli altri, ma ritiene, altresì, che vi possano essere degli elementi che sono comuni ai due sistemi in riferimento al funzionamento del parlamento e ai rapporti con il governo, ai vincoli temporali, alla decisione parlamentare rispetto alle iniziative del governo.

Conferma che sarebbe utile chiarire questi tre filoni al decisore politico. Mette in guardia dal rischio di "innamorarsi" eccessivamente delle etichette, poiché queste danno solo un'indicazione di insieme, ma ritiene opportuno individuare quali siano gli specifici poteri che vengono attribuiti, in un caso e nell'altro, ai diversi soggetti del disegno che viene elaborato.

Ritiene che la questione sia individuare quali specifici poteri spettano al Presidente nel presidenzialismo nei confronti del Governo, nei confronti degli altri organi costituzionali, ovvero quali competenze proprie abbia in settori nei quali l'indirizzo politico si manifesta o si deve manifestare, ovvero se sia un soggetto-oggetto di responsabilità politica e in quale misura e come. Questa questione andrebbe, a suo avviso, precisata individuando anche quali sono i contrappesi, quali sono gli organi ai quali sono attribuiti, quali sono le modalità di esercizio rispetto a questa linea. Per quel che riguarda il rafforzamento del sistema parlamentare nelle varianti esposte (il premierato, il cancellierato, il rafforzamento tenue) s'interroga su quali siano gli elementi caratterizzanti di ciascuno.

Segnala, poi, alcuni elementi che compongono la cosiddetta razionalizzazione del sistema:

1) *la sfiducia o la fiducia costruttiva*, evidenziando i rischi che questa può avere sulle questioni di fiducia che il Governo può porre sui singoli provvedimenti, sul disallineamento tra la maggioranza richiesta per la fiducia, il Governo di minoranza talvolta possibile, le ipotesi di Governi della non sfiducia e la sfiducia costruttiva che richiede, invece, una determinata maggioranza. S'interroga se questo schema reggerebbe nella ipotesi di un Governo privo della fiducia del Parlamento e privo anche della sfiducia dello stesso Parlamento;

2) *la fiducia esclusivamente al Presidente del Consiglio* rappresenta una investitura personale che rafforza l'immagine ma, forse, non altrettanto il potere. Si interroga se sia immaginabile che il presidente ottenga la fiducia senza avere già la lista dei ministri;

3) *nomina, revoca dei ministri*: s'interroga se è il rapporto politico che fa aggio, in realtà, sulle regole e se la revoca non sia agevole anche nella forma delle dimissioni rispetto a Ministri deboli politicamente e invece (la revoca) non sia affatto praticabile rispetto a Ministri politicamente forti.

Esprime il desiderio di avere maggiore dettaglio su quelle che sarebbero le competenze e i poteri propri del Presidente del Consiglio in una nuova configurazione non solamente negli atti politicamente forti, ma anche nell'andamento complessivo, e s'interroga se non si debba anche avere attenzione alla stessa strutturazione del Governo. Ad esempio, prevedendo la prefigurazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

costituzionale di un Consiglio di Gabinetto che sia effettivamente il motore politico del Governo, ristretto a settori che sono di maggiore incisione politica.

Ritiene che si debba porre attenzione all'ambito riguardante il Governo come esecutivo rispetto all'amministrazione e rileva l'importanza del ruolo dell'amministrazione rispetto alla stessa azione del Governo.

S'interroga sulla possibilità di incrementare l'azione della democrazia diretta. In particolare, si chiede se sia introducibile in un sistema più stabile l'ipotesi di un referendum confermativo rispetto alle leggi approvate, in modo da verificarne la rispondenza alla volontà popolare. Rileva che in Paesi di antica civiltà democratica questo avviene senza grandi traumi. Segnala, infine, la possibilità che possa esserci un elemento che riguarda il rapporto con l'Unione Europea anche nell'ambito delle funzioni del Parlamento. S'interroga se sia possibile individuare uno strumento che sottolinei il far sistema tra la dimensione statale e la dimensione comunitaria.

Confida che sull'articolazione dei problemi specifici ci possa essere sia il tempo di una riflessione sia un impegno collettivo ad abbandonare i temi alti e ringrazia tutti i colleghi per l'insegnamento dato.

POGGI

Intende confrontarsi con le opinioni espresse da Onida e Panebianco, riguardanti, rispettivamente, la razionalizzazione della forma di Governo parlamentare e il semipresidenzialismo. In particolare, chiede se siano consapevoli che entrambe le opzioni si debbano confrontare con quello che è il sistema dei partiti oggi in Italia.

Esprime la sua ferma convinzione che la crisi delle istituzioni, a cui noi oggi assistiamo, è in larga parte una crisi dei partiti, perché la trasformazione elettorale del '93 non ha sortito gli effetti auspicati. Osserva, inoltre, che la coalizione uscita vincitrice dalle ultime elezioni non è neppure riuscita a ottenere la fiducia iniziale in Parlamento. Pertanto il sistema dei partiti è in qualche misura *conformato* in Italia al sistema istituzionale. Ripropone, quindi, a Panebianco la questione se, per come è oggi il sistema dei partiti, ritenga che istituzioni forti possano conformare di nuovi il sistema dei partiti. Ritiene che, nel contesto italiano, il sistema dei partiti, anche nel bene, sia stato un fattore potentissimo di sviluppo del sistema Italia. Condivide l'affermazione di Panebianco secondo la quale i partiti, come erano ieri, non ci saranno più, ma aggiunge, però, che occorre comunque un sistema di forze intermedie. Conviene con Mirabelli che il compito della Commissione sia quello di dare alla politica opzioni che abbiano una coerenza interna, cioè di esaminare tutte le possibili ricadute sul sistema di una scelta o dell'altra. Chiede, quindi, a Onida quali siano gli interventi sul sistema dei partiti, nella forma di governo parlamentare razionalizzata, che consentano davvero una razionalizzazione di questa forma di Governo. Ritiene che la questione della sfiducia, della revoca, non siano sufficienti in assenza di un contestuale intervento su questo sistema, non solo per dare stabilità all'azione di Governo, ma anche per la generale disaffezione al sistema dei partiti. Anche la razionalizzazione della forma di Governo parlamentare, quindi, oltre che sui sistemi istituzionali, dev'essere capace di incidere a questo livello, per non rischiare di costruire modelli teorici che poi non "tengono" nel tempo. Conviene con la collega Salazar che così come l'introduzione di una innovazione così spinta, come un sistema semipresidenziale, in un contesto così fragile al suo interno, come quello italiano, può produrre altri tipi di fragilità, allo stesso modo, l'introduzione di una forma di Governo semipresidenziale per realizzarsi dovrebbe avere dei contrappesi fortissimi in sede parlamentare. Chiede, infine, che su questo, per fare un passo in avanti e consegnare alla politica opzioni che rispondano ai problemi reali e seri del Paese, ci possa essere un ulteriore e più specifico approfondimento.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

TUCCIARELLI.

Premette di non avere la pretesa di sapere cogliere lo spirito dei tempi e i bisogni del Paese – scelta essenzialmente politica - per arrivare a conclusioni coerenti e univoche sulla forma di Governo e sull'indicazione di un modello, sia esso presidenziale o parlamentare razionalizzato. Concorda sul fatto che – come evidenziato da molti degli interventi - il sistema politico e partitico costituisca una variabile in gran parte indipendente dalla scelta che può essere operata sulla forma di Governo. La qualità della strutturazione e dell'attività dei partiti può essere auspicata e indicata come obiettivo, ma ritiene difficile che questa possa essere oggetto diretto di riforme costituzionali o legislative. E analogo discorso andrebbe fatto con riguardo all'altra variabile - la Pubblica Amministrazione – difficilmente aggredibile con gli strumenti della riforma costituzionale e legislativa (o almeno solo con quegli strumenti). Suggerisce quindi di partire, pragmaticamente, dall'effettiva esperienza storico- istituzionale italiana, nella quale un ruolo centrale è stato rivestito proprio dai partiti politici e ricorda che l'art. 49 Cost. ha posto i partiti politici al punto di snodo, da un lato, tra popolo ed eletti, dall'altro, tra comunità e istituzioni rappresentative. S'interroga se quella disposizione costituzionale debba affievolirsi di fronte ad una legittimazione popolare e diretta dell'esecutivo e della sua maggioranza parlamentare o se il sistema dei partiti, che hanno oggi una conformazione ormai lontana anni luce da quella dei partiti del '48, debba mantenere un rilievo centrale in quanto forma primaria di selezione e rappresentanza degli interessi rilevanti. E questo riguarda sia i vecchi partiti di massa sia i nuovi partiti "liquidi" o della rete del XXI secolo. Ritiene che, quale che sia la valutazione che si intenda dare dell'azione dei partiti politici e delle loro trasformazioni e, sul piano delle istituzioni, del ruolo rivestito dal Parlamento nella dialettica con l'Esecutivo, vada riconosciuto con franchezza che in una prospettiva di riforma siamo davanti a un gioco a somma zero: lo spostamento di poteri in favore del Governo modifica e riduce i poteri del Parlamento (o viceversa). Al contrario ritiene che sia difficile sostenere la tesi secondo cui si può ipotizzare un contestuale incremento dei poteri di entrambi. In tema di legittimazione popolare diretta, ritiene che si debba valutare quali possano essere, nel nuovo contesto, le modalità di filtro e selezione di interessi e di scelte politiche e scelte politiche, senza demandare l'intero processo a procedure che lascino per strada uno dei patrimoni più importanti del parlamentarismo: la vocazione alla pubblicità e trasparenza nella dialettica tra le diverse posizioni, all'interno delle forze politiche e tra di loro (rappresentanza e rappresentazione).

Ritiene, poi, che occorra valutare se la componente plebiscitaria, ovvero sia la legittimazione diretta, possa da sola ricomporre il mosaico composito che va sotto il nome di "complessità delle società moderne e dei sistemi di governo". Ricorda che, secondo Fraenkel, "una comunità politica organizzata plebiscitariamente sarà perciò più facilmente incline ad accontentarsi di una rappresentanza che simbolizzi la volontà collettiva attraverso una singola persona, che non a tollerare una rappresentanza che rifletta attraverso un parlamento la differenziazione sociale".

Considera auspicabile, quindi, una rappresentanza che non abbia bisogno solo del simbolo ma che sappia dare risposte ai propri cittadini e offrire il senso di una comunità. Con queste premesse, ritiene che una riforma graduale sia una garanzia di miglior tenuta e continuità del sistema politico e istituzionale e che la forma di Governo parlamentare possa essere lo strumento che impone minori rinunce alla rappresentanza della molteplicità istituzionale e sociale, tanto più nella fase storica attuale nella quale si acuisce la cesura tra cittadini, da un lato, e istituzioni e partiti, dall'altro. L'essenziale esigenza di stabilità potrà essere perseguita attraverso i numerosi strumenti che sono stati più volte richiamati: fiducia da parte di una sola Camera al solo presidente del consiglio,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

esplicita previsione del potere di nomina e revoca dei ministri, eventuale previsione della sfiducia costruttiva, procedure privilegiate e garantite per il Governo in Parlamento, statuto dell'opposizione.

Per quanto riguarda le opposizioni richiama l'attenzione sul fatto che da più parti è stato auspicato il ricorso diretto delle minoranze parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale. Il ricorso diretto comporterebbe tuttavia il rischio di un diretto coinvolgimento della Corte nel dibattito tra partiti e forze parlamentari, esponendola ad accuse di politicizzazione e mettendo in ombra la sua natura giurisdizionale.

. Rileva che una variabile che è al centro di tutta la vicenda della forma di Governo è il sistema elettorale.

Non poche misure su procedure e garanzie in Parlamento per l'esecutivo potrebbero essere adottate già oggi, attraverso modifiche in tale direzione dei regolamenti parlamentari. Si tratterebbe della "opzione zero", che non interessa la commissione sulle riforme costituzionali ma che rimane comunque una strada aperta – anche solo in via transitoria – per le stesse forze politiche impegnate nelle riforme costituzionali.

Infine, richiama l'attenzione sul fatto che della maggior concentrazione di poteri nella forma di governo nazionale dovrebbe tenersi conto anche nel momento in cui si pone mano alla revisione costituzionale della forma di Stato (Titolo V) e al riconoscimento del ruolo delle autonomie territoriali, in un bilanciamento complessivo del sistema.

LUPO.

Dichiara di non avere certezze precostituite sul tema della forma di governo, la cui disciplina costituzionale ha però bisogno di una revisione, alla luce dei cambiamenti intervenuti dal 1946 ad oggi: oltre che dalla crisi dei partiti, questi derivano in larga parte dagli effetti prodotti dal processo di integrazione europea sugli equilibri della forma di governo italiana. Ritiene, quindi, che oggi si debba ragionare della forma di governo italiana in un contesto che è cambiato profondamente, non solo per la crisi dei partiti, per la presidenzializzazione e la personalizzazione della politica – elementi che sono ampiamente emersi nel dibattito svoltosi fin qui – ma anche e forse anzitutto a causa dell'integrazione europea, che ha comportato effetti rilevanti sul funzionamento della forma di Governo degli Stati membri. In Italia, in particolare l'integrazione europea ha prodotto un rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento e altresì, in seno al Governo, un rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei ministri. Si domanda perciò se l'obiettivo di un rafforzamento del Governo, come è noto perseguito nelle riforme istituzionali progettate a partire dagli anni '80, possa ritenersi tuttora attuale, e se comunque non si ponga in termini assai diversi rispetto al dibattito di allora.

E' chiaro, infatti, che nel contesto dell'Unione europea, per come questa è oggi strutturata, e a maggior ragione verso la spinta ad adottare sempre più spesso moduli decisionali intergovernativi, il sistema istituzionale italiano non viene assolutamente a essere "bypassato". Al contrario, ad esso, in primo luogo, sono richieste nuove prestazioni in termini di efficienza, di capacità decisionale, di tempestività della decisione, in diretta concorrenza con i sistemi istituzionali degli altri Stati membri. In secondo luogo, non va dimenticato che la legittimazione delle istituzioni europee si fonda anche – come espressamente riconosciuto dall'art. 10 TUE – sulla legittimazione delle istituzioni nazionali, per cui una difficoltà in una delle forme di governo degli Stati membri finisce per "impattare", in maniera a volte devastante, sul buon funzionamento della forma di Governo dell'Unione europea (basti pensare al referendum francese del 2005 sul trattato costituzionale, in cui l'elettorato "sbugiardò" clamorosamente le scelte compiute dai suoi governanti; o alla crisi greca del



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

2009, esplosa non a caso all'indomani di un appuntamento elettorale in cui si era registrato un rovesciamento del precedente Governo, che aveva aggirato i vincoli finanziarie europei).

In base a queste chiavi di lettura individua gli argomenti a supporto di una forma di governo parlamentare, in quanto richiede una necessaria sintonia tra il corpo elettorale, il Parlamento e l'esecutivo. Ritiene che la funzione di indirizzo politico non risieda più, se non marginalmente, nel nostro Consiglio dei Ministri, ma sia esercitata in misura assai rilevante, a che al di là della lettera dei trattati, dal Consiglio europeo. Alla luce di questa affermazione, diviene essenziale che il nostro Presidente del Consiglio e i nostri Ministri siano in condizione di esprimere, rispettivamente in sede di Consiglio europeo e di Consiglio, una linea ben definita, elaborata in tempi rapidi e in grado di sintetizzare le esigenze del "sistema Paese". Riconosce che non è facile arrivare ad approntare meccanismi di tale genere, però ritiene emblematico il fatto che la forma di Governo parlamentare sia di gran lunga quella più diffusa negli Stati membri dell'Unione Europea.

Ritiene che, in questa logica, occorra pensare ad un profondo rinnovamento delle dinamiche fiduciarie e degli stessi procedimenti parlamentari, nell'ottica di incoraggiare una più decisa "europeizzazione" della forma di Governo italiana.

Da un punto di vista tecnico, concorda con la necessità – che dovrebbe emergere con chiarezza nella relazione conclusiva, a prescindere dalle opzioni prevalenti – che forma di Governo e legge elettorale siano allineate e crede che larga parte dei problemi che si sono registrati nelle istituzioni italiane in questo ultimo ventennio derivino proprio da questo mancato allineamento e da un'eccessiva fiducia che la nostra classe politica ha avuto nel riformismo elettorale. Osserva che gli squilibri istituzionali che abbiamo fronteggiato in Italia derivano proprio dal fatto che non abbiamo allineato la forma di Governo e le dinamiche parlamentari alla legge elettorale. Conclude affermando che, qualora, alla fine dei lavori emergesse una posizione chiara a proposito della legge elettorale, potrebbe essere necessaria, poi, una "rimeditazione" complessiva sugli altri temi in precedenza affrontati.

CHITI.

S'interroga se un parlamentarismo rafforzato possa coniugarsi anche con il premierato (o un "cancellierato debole"); ovvero se si possa recuperare un rapporto triangolare Primo ministro-Parlamento-Presidente della Repubblica. Osserva che tale idea costituisce una variante del parlamentarismo razionalizzato che ha contraddistinto le proposte di riforma della bozza Violante: un Primo Ministro forte, ma in Parlamento e sotto un controllo costituzionale di garanzia del Presidente. Ritiene ancora oggi che quelle indicazioni non siano superate.

Condivide le affermazioni di Lupo circa una nuova, più attuale forma di Governo sovranazionale di cui siamo parte ma rileva che il grado di attuazione delle politiche è profondamente diverso in Italia rispetto agli altri Paesi perché, evidentemente, il binomio Governo-potere esecutivo-amministrazione non funziona. Ritiene che il potere del Presidente della Repubblica vada ripensato sfrondando alcune sue competenze, che oggi hanno perso significato, come, ad esempio, il ruolo di comandante delle forze armate. Ritiene che anche la Presidenza del CSM vada riportata nell'ambito della giurisdizione e propone di discutere se mantenere o meno il ruolo del Presidente sui senatori a vita. Ritiene che un analogo ripensamento andrebbe fatto sugli organi a rilevanza costituzionale. A fronte di questo apparente depotenziamento del ruolo del Presidente della Repubblica, dovrebbe esserci un rafforzamento del ruolo del Primo Ministro: più che un *primus inter pares*, con poteri importanti, per esempio il potere di cosiddetta "agenda setting" e, soprattutto, con un rafforzamento del suo ruolo di *leader* di rilevanza europea. Per questo, ritiene necessario un ripensamento di tutto l'apparato di Governo, così come una revisione della legge n. 400. Questi



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

temi, pur non essendo direttamente costituzionali ma probabilmente riferibili alla legge ordinaria, devono, secondo Chiti, avere dei capisaldi nuovi nella Costituzione. S'interroga, poi, se il tema delle Autorità amministrative indipendenti, che oggi non esistono in Costituzione, possano anch'esse essere oggetto di discussione. Infine, crede che sia inopportuno provare già a tirare le fila di quello che si è detto finora in commissione perché una razionalità complessiva delle cose si potrà avere solo alla fine delle sessioni ovvero quando si sarà parlato del sistema elettorale. Invita ad evitare di interloquire man mano ponendo punti fermi che tali, a suo avviso, non sono e non possono essere. Propone di cercare anche di trattare altre questioni – per esempio quelle relative ad alcuni organi di rilevanza istituzionale (la Corte dei Conti, il Consiglio di Stato, il CSM, il Consiglio superiore di difesa), i quali sono sempre più importanti tanto nel quadro istituzionale nazionale che in quello europeo.

MINISTRO QUAGLIARIELLO.

Esprime alcuni brevi punti di sintesi in relazione a quanto sinora sul tema della forma di Governo.

Puntualizza che la discussione è stata quanto mai produttiva, perché ha analizzato il tema in tutte le sue connessioni.

In relazione all'opzione tra i due modelli prevalenti, osserva come la discussione non si sia limitata a una rassegna delle preferenze di ciascuno più o meno bilanciate per l'uno o per l'altro modello. Dalla discussione sono emersi anche i possibili punti di contatto tra i due modelli, e gli eventuali riflessi nell'ordinamento, in un caso e nell'altro.

Questo metodo di lavoro, estremamente "laico", ha permesso che alcuni temi (come ad esempio la connessione tra forma di governo nazionale ed evoluzione istituzionale dell'Unione Europea) siano stati sviluppati a sostegno sia del modello semipresidenziale che del sistema parlamentare.

Rispetto all'opzione fra i due principali modelli due sono stati soprattutto i punti di critica.

Con riferimento all'ipotesi semipresidenziale, del quale è stata confermata l'assoluta legittimità non solo culturale ma anche politica, il punto di critica – già emerso nella precedente riunione –, riguarda il forte impatto dello stesso sul sistema. In questo senso, la valutazione circa la sua opportunità presuppone una verifica della possibilità per il sistema, nella situazione attuale, di assorbire l'impatto e di creare quei contrappesi di cui ha bisogno.

Nella prospettiva di procedere nel senso della razionalizzazione della forma di governo parlamentare, è stato invece da diversi segnalato il rischio che l'attuale quadro istituzionale e in particolare la situazione attuale dei partiti possa normalmente garantire che tali meccanismi di razionalizzazione riescano a produrre governi stabili e coerenti, stabilizzando un assetto di tipo bipolare, nel quale i Governi di larga coalizione rimangano ipotesi di carattere eccezionale. Il problema è cioè comprendere in che misura i meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare possano in concreto avvicinarsi al modello *Westminster* che in questa prospettiva rappresenta sicuramente l'"ideal-tipo" di riferimento. Del resto in Europa, persino in Inghilterra, l'evoluzione dei sistemi politici segnala una tendenza verso l'affermazione di Governi di coalizione, che tendono a ripetersi piuttosto che presentarsi come eccezioni. Quest'ultima considerazione rimanda anche alla connessione tra la forma di Governo e il sistema elettorale. Non è un caso, infatti, che alcuni interventi a favore di un modello semipresidenziale siano partiti, piuttosto che dalla forma di Governo, dal sistema elettorale ritenendo che in questa fattispecie il doppio turno, intimamente connesso al modello francese, sia l'unico sistema elettorale in grado di garantire una bipartitizzazione del sistema. Afferma che questo sarà uno dei nuclei – non l'unico –



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

della discussione che la Commissione inaugurerà la prossima volta, ma che potrebbe essere già svolto nei prossimi interventi.

URBINATI

Decide di impostare il suo intervento non su argomenti tecnici ma teorici, per mostrare come l'argomento del semipresidenzialismo sia indesiderabile e perché il modello parlamentare sia migliore e più legittimo dal punto di vista democratico.

Rileva come gli osservatori stranieri –opinionisti e scienziati politici--, che analizzano il nostro Paese, abbiano individuato tre problemi:

1) il primo è il frazionamento politico o la sfilacciatura dei partiti politici, che hanno determinato un'incapacità di creare governi stabili;

2) il secondo è la corruzione: l'Italia è, insieme all'Uganda e alla Russia, portata come esempio di cleptodemocrazia, un caso che prova tra l'altro il legame tra corruzione e decrescita economica;

3) il terzo è il tema della elefantiasi e anche arbitrarietà della burocrazia.

Non compare invece il tema della cosiddetta forma di governo. Se compare, questo è invece nel documento di un'azienda finanziaria privata come la JPMorgan che, come si è saputo in queste ultime settimane, ha direttamente suggerito ai paesi europei del Sud, l'Italia tra questi, di abbandonare il sistema parlamentare, retaggio, si legge nel documento, della reazione ai regimi fascisti, un fatto ormai anacronistico. Il presidenzialismo sarebbe quindi suggerito non da altri governi (un fatto che sarebbe accusato come una gravissima inerzia negli affari sovrani di un paese) e nemmeno dagli studiosi (che non vedono qui il problema ma nei tre fattori sopra menzionati) ma invece da organismi finanziari privati.

4) Ritiene che il principale problema politico, quello della frammentazione dei partiti, sia legato (oltre che a pessime leggi elettorali) anche alla trasformazione dei partiti da associazioni identitarie a associazioni elettorali e mediatiche, una trasformazione che riflette quella della democrazia; la quale si mostra essere sempre più una democrazia del pubblico invece che della cittadinanza; basata sull'*audience*, e quindi operata da esperti della comunicazione, sempre meno da partiti come soggetti e luoghi di partecipazione e costruzione dell'unità di proposte politiche a partire da diversità di interessi. L'opinione invece della partecipazione; in effetti il giudizio pubblico o del pubblico invece che la volontà politica: di qui occorre procedere per ogni proposta di riforma del sistema, che non può prescindere dal riordino della legislazione sull'informazione, dalla difesa del pluralismo dell'informazione e lo smantellamento dei monopoli (pubblici e privati) dei media. Senza queste condizioni fondamentali, la democrazia del pubblico può diventare plebiscito dell'*audience*. Osserva, peraltro, che questo problema è molto generalizzato e non è soltanto italiano.

Conviene, quindi, che la riforma dei partiti sia un problema serio per la stabilità. Rileva come ci sia una tensione tra una visione decisionistica e una visione più deliberativo-parlamentare. Ciò in quanto la trasformazione democratica nelle società occidentali moderne è avvenuta, in passato, attraverso le rivendicazioni del suffragio e quindi con la costruzione di assemblee legislative elette. E così anche le critiche alla democrazia sono state regolarmente svolte contro il legicentrismo di queste assemblee, ovvero contro il Parlamento. Pertanto la storia dei Parlamenti e della costituzionalizzazione della democrazia ha seguito le ondate di antiparlamentarismo e di antidemocrazia. Interrogandosi su quale sia, oggi la sfida che dobbiamo affrontare, individua la sfida ai Parlamenti nel mondo della finanza e nel mondo economico. Riferisce della



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

contrapposizione tra il tema della decisione centralizzata rispetto alla deliberazione decentrata e dell'esistenza di due visioni di stato democratico: una verticale, una più orizzontale.

Ritiene opportuno soffermarsi sugli argomenti in difesa del modello semipresidenziale per criticarli e quindi individuare le contromisure che il Parlamento può e deve sviluppare per riaffermare con successo la propria centralità. Gli argomenti adottati in favore del sistema semipresidenziale sono di due tipi: uno consequenzialista e uno di legittimità democratica. Quello di tipo consequenzialista fa perno sulla necessità di decisioni più certe, che considera essenziali rispetto al rafforzamento della fiducia nelle istituzioni: decisioni più rapide e più competenti rafforzano la democrazia. L'altro argomento verte sulla legittimità – plebiscitarismo – e si appella all'elezione diretta sostenendo che essa darebbe più sostegno al sistema perché discende direttamente dal popolo.

Segnala che il primo argomento è molto problematico dal punto di vista democratico perché insiste su un elemento “epistemico” per cui la democrazia è “buona” nella misura in cui consente di ottenere decisioni competenti; questo è al fondo il nesso causale che il documento di JP Morgan suggerisce, con il sottotesto implicito per cui se le decisioni prodotte dalle democrazie non sono competenti (ovvero coerenti alle ragioni della finanza) la democrazia stessa non è “buona”. L'invito della società economica ad abbandonare il modello parlamentare è quindi da guardare con molto sospetto.

Riferisce che l'argomento epistemico o della priorità della decisione “corretta” rispetto alla decisione ottenuta per mezzo di procedure democratiche simbolizza la centralità dell'esecutivo sul legislativo: questo è, oggi, il problema più impegnativo contro il quale la democrazia parlamentare deve trovare gli argomenti per rafforzare la sua legittimità. La democrazia parlamentare deve dimostrare sul campo che è un sistema funzionale, stabile e altrettanto capace di produrre decisioni che la società di liberi cittadini giudica buone o prudenti.

Ritiene, quindi, necessario proporre la riorganizzazione del sistema parlamentare in modo che questo sia in grado di far fronte a questo primo grande attacco contro le forme collettive o collegiali di deliberazione. E' quindi d'accordo con chi propone un parlamentarismo funzionale e prima ancora con chi sostiene che il primo e più importante obiettivo deve essere quello della riforma elettorale.

Il secondo argomento, come anticipato, è quello plebiscitario; questo è figlio di una concezione anacronistica della democrazia, come cioè democrazia di massa, una massa unica, riunita sotto un leader eletto che ricompatta l'unità del Paese. Ma quella che nella letteratura fine Ottocentesca e della prima metà del Novecento era detta “democrazia di massa” non è oggi che una categoria astratta, poiché le “masse” hanno lasciato il posto all'audience, a un agglomerato di persone che vedono e assistono a uno spettacolo fatto di immagini mediatiche. Lo stesso pubblico di Internet è tutto fuor che una “massa” omogenea che cerca un leader per identificarsi. In questa realtà nella quale le piazze sono immateriali anche il popolo diventa una categoria immaginifica: e altrettanto il leader carismatico, che è una creazione degli esperti della comunicazione. Poco resta della legittimità democratica in questo plebiscitarismo dell'audience. Il leader idealizzato da chi difende il presidenzialismo nel nome della democrazia plebiscitaria è il prodotto di campagne pubblicitarie televisive e agenzie del marketing. Questa è la forma peggiore o comunque la sfida più spiacevole anche dal punto di vista estetico alla democrazia parlamentare. Inoltre, con la crisi dei partiti politici e la crescita esponenziale di nuove forme di tecnologia e di comunicazione, considera questa sfida altrettanto inquietante rispetto alla precedente.

S'interroga su quali risposte dare a queste due sfide e conclude con due risposte che vertono verso lo stesso esito. A chi predica la centralità delle decisioni competenti ricorda come l'apicalità e



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

la semplicità del sistema di decisione non dà alcuna certezza di produrre buone decisioni; al contrario, la cooperazione e la collaborazione di diversi punti di vista risulta essere molto più funzionale nei sistemi complessi. Rileva come vi sia una robusta tradizione nella scienza politica che dimostra per vie sperimentali non solo teoriche come , nei sistemi complessi, la diversità e l'apertura alla deliberazione siano più funzionali alla buona decisione della decisione in una cerchia definita e ristretta di decisori, i quali molto spesso (proprio perché si sentono competenti) sono poco disposti ad essere aperti al nuovo e a cambiare idea, cosa che è invece centrale per la democrazia.

Alla questione plebiscitaria risponde con il pluralismo politico, il pluralismo delle opinioni e quindi la difesa delle opposizioni. Come si vede sia il mito epistemico sia quello plebiscitario sono simili nell'appello alla semplificazione e la risposta ad essi è anche simile: il ruolo della diversità e del pluralismo per un'efficace deliberazione democratica. In entrambi i casi il modello parlamentare risulta più funzionale. Propone infine una critica al modo con il quale il dossier del Ministero ha introdotto il cosiddetto tema della forma di governo.

Rileva a questo proposito che nella bozza del dossier di sintesi 8.7.2013 ci sia una presupposizione discutibile e ideologica. Il documento infatti sostiene che occorra avere una diversa visione della Costituzione ovvero che il costituzionalismo serva non tanto "a conservare la democrazia, a controllare il potere di Governo ma, all'opposto, a consolidare il potere di Governo". Si tratta di una visione che ricorda più il costituzionalismo di reazione alla democrazia (lo stesso argomento venne proposto con il Terrore e la Rivoluzione orleanista) che il costituzionalismo democratico. Ella dubita che la funzione della Costituzione moderna sia quella di edificare un Governo forte. Ritiene che la Costituzione debba semmai mirare non a rafforzare il potere del Governo ma a controllarlo, a limitarlo, a monitorarlo, ad impedire che nuocia (su questa premessa sono proclamati gli eguali diritti: per proteggere i cittadini dal potere, soprattutto quelli che sono in minoranza, ovvero che non hanno dalla loro il potere della maggioranza).

Infine, a conclusione della sua risposta all'argomento semipresidenzialista che usa la Francia come suo modello, suggerisce di andarsi a leggere il rapporto della commissione Balladour del 2003, il quale va nella direzione contraria di quella alla quale i semipresidenzialisti si appellano oggi in Italia: quel rapporto fu istituito per risolvere un problema, quello dell'espansione del potere del Presidente, e suggerì di risolverlo dando un ruolo maggiore al Parlamento. Quella commissione suggerì proprio di limitare i poteri del semipresidenzialismo e di rafforzare quelli del Parlamento. Insomma, pone l'accento sul fatto che in Francia si è costituita una commissione per superare un problema che, qui (in questa commissione e nei documenti sui quali lavoriamo) sembra essere, invece, all'origine di tutti i mali, cioè il Parlamento.

VIOLANTE

Interviene valutando positivamente l'esperienza e la specificità dei lavori scaturiti dal dibattito della Commissione, al di fuori di contingenze esterne. Evidenzia come nelle aule parlamentari sarebbe risultata una discussione molto diversa. Ritiene positivo quanto è emerso con grande linearità, ovvero l'accordo sulla possibilità che si dia risalto e valenza a una figura governativa che abbia maggiore potere decisionale (ciò non significa decidere sempre e comunque). Di conseguenza pone in evidenza quale potrebbe essere l'impatto con la situazione italiana e a quale esigenza debba rispondere ovvero qual è il miglior tipo d'intervento da proporre.

In base ad un principio di realismo, ritiene che occorra attribuire al Governo la massima capacità decisionale per realizzare i programmi in un confronto aperto e libero con il Parlamento. Tale assioma è riassumibile con la locuzione "Governo forte in Parlamento forte". In quest'ottica alcune indicazioni scaturite dal dibattito sono recuperabili, come ad esempio la sfiducia costruttiva, il



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

rapporto tra questa e la fiducia sui singoli provvedimenti: in presenza della certezza della data del voto sui provvedimenti del Governo questo tema non sarebbe più centrale. Ritiene che quanto detto costituisca una questione delicata. Dichiaro di essere favorevole a una soluzione parlamentare, seppure fortemente rivisitata, ma reputa che possano essere recuperate alcune indicazioni emerse nel corso della discussione.

Ritiene che la soluzione semipresidenziale sia, realisticamente, difficile da perseguire, poiché comporterebbe la modifica di tutta la seconda parte della Costituzione. Tale complesso sistema di modifiche potrebbe impedirne l'effettiva realizzazione con il rischio concreto di bloccare l'intero iter riformatore. Ritiene che il Governo disponga dei mezzi necessari per governare, ma reputa che l'eccessivo uso degli strumenti di emergenza, divenuti di ordinaria amministrazione, abbiano contribuito a paralizzare il confronto tra le istituzioni. Nota come la depressione del Parlamento derivi dall'abuso della decretazione d'urgenza, che ha ridimensionato le sedi del confronto libero e ideale. Ritiene che l'agenda dei lavori parlamentari sia sostanzialmente predisposta dal Governo, che, comunque, conserva la priorità rispetto alle iniziative parlamentari.

Con riferimento alla legge elettorale, osserva come l'eccellenza del doppio turno, sostenuta da molti, presenti il rischio che il doppio turno possa essere poco rappresentativo. Prendendo ad esempio il sistema francese, evidenzia come la metà del Paese non sia rappresentata e come questo abbia importanti ricadute sociali. Ritiene che sia necessario riflettere sulla necessità di individuare un sistema elettorale in grado di coadiuvare i partiti a designare maggioranza, presidente ecc. Si chiede, pertanto, se il secondo turno non possa essere inteso come un secondo turno tra le prime due coalizioni: in tal caso il premio di maggioranza, fissato al 55%, potrebbe essere assegnato a chi supera il turno di ballottaggio. Conclude, infine, sottolineando che sarebbe opportuno, anziché soffermarsi su dati di dettaglio, fissare alcuni dati di fondo di carattere generale, purché siano decisivi dal punto di vista dell'orientamento da assumere per portare il dibattito a definire meglio il rapporto tra legge elettorale e forma di Governo.

CECCANTI

Interviene segnalando un problema di metodo circa i temi relativi all'odierno dibattito.

S'interroga sull'opportunità di costituzionalizzare il sistema elettorale. Osserva che, nonostante vi siano opinioni diverse al riguardo, sarebbe opportuno, a fini garantisti, si procedesse a detta costituzionalizzazione onde evitare che una maggioranza *pro tempore*, possa sfruttare la formula elettorale a suo favore.

Nota come i punti chiave del modello semipresidenziale siano abbastanza chiari; viceversa lo schema del parlamentarismo razionalizzato appare più nebuloso. Condivide le tesi di Catelani e Violante, secondo le quali in presenza dell'attuale sistema dei partiti, occorra individuare un meccanismo che eviti Parlamenti senza maggioranza, grandi coalizioni ecc., e ciò sia nel caso di adozione del parlamentarismo razionalizzato, sia nel caso del doppio turno nazionale tra le prime due coalizioni. Ritiene che debbano essere individuate, inoltre, le modalità di parlamentarismo razionalizzato coerenti con tale scelta. Osserva, pertanto, come oggi sia difficile proporre soluzioni più arretrate rispetto al potere di scioglimento del premier e rispetto a quelle discusse alla bicamerale D'Alema. Ritiene che qualora si optasse per un premio di maggioranza, sarebbe difficile scegliere una soluzione che attribuisca un potere inferiore a quello previsto nei sistemi di Spagna e Germania, nei quali non è neanche formalmente indicato come premier ne' in Costituzione ne' nella legge elettorale ma solo in termini politici e di statuti di partito. Conclude immaginando che un sistema a parlamentarismo razionalizzato possa funzionare tanto bene quanto quello



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

semipresidenziale, anche se, in assenza della previsione dello scioglimento, rischia di diventare una variante della opzione zero.

LUCIANI

Interviene sottolineando che il problema dominante, relativo agli esecutivi, è la stabilità e non la decisione: ritiene infatti, che i Governi stabili abbiano maggiori capacità di decisione, siano più responsabili e contribuiscano a garantire prestazioni democratiche superiori.

Non ritiene utile porre un'alternativa tra una presidenzializzazione che dovrebbe assicurare maggiore capacità decisionale e una parlamentarizzazione che dovrebbe assicurare più "responsività": cita in tal senso l'esempio della Germania (che ha una forma di governo parlamentare, ma più "decisionista") e degli Stati Uniti (presidenziale, ma, in politica interna, meno decisionista). Ritiene che il problema da risolvere sia la stabilità e che quindi occorra puntare sui meccanismi di stabilizzazione. Sostiene che, se si convenisse che il problema è la stabilità, la contrapposizione tra semipresidenzialismi e parlamentarismi razionalizzati potrebbe essere molto meno radicale di quanto non si pensi: se, invece, la prospettiva fosse quella dell'esaltazione dei poteri di decisione, in luogo della responsività e dell'apertura del sistema democratico, le conclusioni sarebbero diverse.

Valuta, quindi, come interventi essenziali, in relazione all'odierno dibattito, la questione della riforma del bicameralismo, che in qualche misura è stata condivisa. Enuncia, poi, l'esigenza di introdurre la sfiducia costruttiva, che ritiene non abbia gli effetti destabilizzanti di cui qualche collega si è fatto portavoce. Invoca, infine, il riconoscimento formale del potere di revoca dei Ministri in capo al Presidente del Consiglio, in quanto ritiene che tale potere non sia insito nella Costituzione.

Ritiene che il problema dei tempi certi in Parlamento possa essere superato prevedendo in Costituzione il rinvio ai regolamenti parlamentari.

Ritiene che il sistema elettorale dovrebbe garantire che sia impedito l'esercizio del potere di ricatto da parte dei partiti-scheggia e dovrebbe impedire la formazione di coalizioni troppo "insincere". In quest'ottica, evidenzia la necessità di clausole di sbarramento, nonché di meccanismi di personalizzazione del rapporto rappresentativo. In alternativa a quanto proposto da Violante in merito al premio di maggioranza (che, ritiene, potrebbe sollecitare la formazione di coalizioni troppo ampie e poco coese), privilegia la tesi del premio a turno unico, condizionato dal raggiungimento di una certa soglia (che potrebbe essere il 40%). In subordine, ipotizza una combinazione di entrambi tali meccanismi, che potrebbero funzionare in sequenza.

Ritiene che le problematiche proposte da Ceccanti siano importanti; tuttavia reputa rischiosa una fuoriuscita dalla logica duale dello scioglimento.

Sottolinea l'opportunità di mettere in campo meccanismi inclusivi, ovvero far sì che attraverso i quali vengano immessi nelle istituzioni "pezzi di Paese" che si sentono esclusi dal funzionamento delle medesime istituzioni democratiche: la questione della Francia (che ha istituzioni sovente "escludenti"), posta da Violante, a suo parere, è esatta, ma non è un problema relativo a tale nazione, bensì a tutti i Paesi democratici, compresa l'Italia. Pertanto, ritiene opportuno che si rafforzino gli istituti di partecipazione, ovvero che si ipotizzino forme di legislazione popolare, (nella forma della *popular initiative* indiretta), ovvero che si preveda una riforma del *referendum* abrogativo, incidendo sul solo *quorum*. In tal senso condivide l'opinione di Barbera, il quale commisurava il *quorum* strutturale del *referendum* abrogativo al *turnout* elettorale (relativo alle politiche).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Riguardo alla questione dei partiti politici, al contrario di alcuni colleghi (cfr. Panebianco), che li intendono quali comitati elettorali, sostiene che essi, al fine di un buon funzionamento di un sistema democratico, debbano essere molto di più. Reputa, tuttavia, che il problema dei partiti non sia risolvibile con uno strumentario giuridico.

BARBERA

Nel dibattito si stanno radicalizzando due posizioni : la prima punta alla mera “razionalizzazione del sistema parlamentare, “ l'altra punta ad una forte innovazione attraverso un modello di tipo semipresidenziale . Non condivide le tesi di una mera razionalizzazione del sistema parlamentare. Le proposte fin qui avanzate ricalcano quelle formulate trenta anni fa dalla Commissione Bozzi e non rispondono alla gravità della crisi istituzionale, politica ed economica e per di più si muovono in una ottica non decisamente maggioritaria. Ritiene che i fautori del sistema parlamentare razionalizzato non si siano interrogati sul perché l'Italia ha accumulato un debito enorme, frutto sia della Prima che della Seconda Repubblica; perché i processi di deindustrializzazione hanno reso gravissima la crisi del paese per cui l'Italia esporta lavoro e importa lavoratori di servizi; perché gli investitori esteri non ritengono più l'Italia un luogo attraente per gli investimenti; perché la crescita è ferma da quasi un ventennio . Ritiene che la caduta di prestigio e di incisività della politica si sia verificata solo in parte a causa delle malversazioni, dei conflitti di interesse e degli alti costi della stessa; ma che , invece, sia stato determinante il disgusto di larghi strati di opinione pubblica verso la inconcludenza e la incapacità della politica di assumere decisioni incisive. Analizza la frammentazione verificatasi in Italia nelle ultime elezioni, che ha allontanato metà degli elettori dal voto e ha provocato la formazione di tre forze politiche più o meno ciascuna al 25%.

In definitiva, s'interroga se sia il caso di continuare a puntare su un sistema istituzionale che abbia come solo punto di riferimento i partiti – come avvenuto con successo nei primi decenni della Repubblica - ovvero se non sia plausibile invertire la tendenza e cioè rafforzare le istituzioni in modo che siano esse a dare forza e prestigio ai partiti. Professa la propria predilezione per la legittimazione e l'investitura diretta del Primo Ministro. Tuttavia, osservando quanto si è verificato in Francia con l'elezione del Presidente *Hollande* , che al primo turno aveva appena superato il 28 /% , ritiene fondamentale un secondo turno collegato alla scelta del vertice dell'esecutivo. Ritiene che il “mattarellum” non abbia contribuito a formare maggioranza stabili, anche se ha costituito un sistema meno perverso del “porcellum”.

Ritiene, comunque, che l'unica strada percorribile sia quella del doppio turno, di collegio o nazionale, che occorra poi indagare quale forma di Governo sia la più adatta a tale tipo di riforma elettorale: il doppio turno di collegio deve in ogni caso essere collegato ad un momento di “nazionalizzazione” della scelta del vertice dell'esecutivo.

Ritiene che la proposta di Violante di prevedere un doppio turno di ballottaggio tra le coalizioni più votate che indicano un candidato alla Presidenza del Consiglio sia interessante . Essa infatti potrebbe rappresentare un terreno di incontro , al di là delle due ipotesi principali fin qui proposte.

La proposta Violante tuttavia può essere presa in considerazione , come soluzione “terza” di possibile convergenza , a tre condizioni : che l'investitura del primo ministro sia il frutto di una scelta chiara degli elettori , anche con un secondo turno qualora nessun partito o schieramento raggiunga la maggioranza assoluta al primo turno; che sia attribuito al primo ministro il potere di provocare il ricorso anticipato alle urne (come nelle grandi democrazie peraltro) ; che sia accompagnato dalla possibilità per il Parlamento di promuovere una “sfiducia costruttiva” .

ONIDA



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Evidenzia i due punti chiave emersi nel corso del dibattito:

1) il primo riguarda la possibilità o meno che nel corso della legislatura si verifichi il cambiamento del Premier, della maggioranza o della coalizione di maggioranza. A suo avviso ciò dovrebbe essere possibile; ,

2) il secondo punto, consequenziale, riguarda la previsione dell'elezione popolare diretta del capo dell'esecutivo, sia esso il Presidente della Repubblica o il Premier. A suo avviso tale previsione costituirebbe un elemento di rottura del sistema, al quale si dichiara contrario.

Ritiene che siano possibili varie fra le opzioni prospettate, purché inserite in un quadro che non preveda l'immutabilità del Governo e della maggioranza nel corso della legislatura, con l'unica alternativa dello scioglimento anticipato, e non preveda dunque l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, il quale finirebbe per essere l'unico riferimento politico e istituzionale.

Ritiene in altri termini che l'alternativa sia tra un sistema istituzionale rigido, in cui il risultato elettorale sia immutabile durante la legislatura – in termini di maggioranza, coalizione e Governo – e un sistema più flessibile, pur con gli aggiustamenti opportuni per migliorarne il funzionamento. Questa seconda, a suo avviso, è la scelta giusta.

OLIVETTI

Sostiene che nelle democrazie contemporanee, salvo forse la Francia, non vi siano elementi di forte flessibilità: se si può considerare un fenomeno relativamente frequente il cambio del Primo Ministro nel corso della legislatura, altrettanto non può dirsi del cambiamento della maggioranza fra un'elezione e l'altra: quest'ultima è quasi solo una peculiarità italiana.

In relazione all'introduzione del semipresidenzialismo, osserva poi che cambiamenti così radicali sulla forma di governo avvengono generalmente a seguito della fine di una guerra, di una rivoluzione o di altri eventi eccezionali simili a questi e che a ciò deve aggiungersi quanto sostenuto da Violante sulla difficoltà di costruire una legislazione di contorno per adeguare le istituzioni al nuovo sistema.

Ribadisce poi che il sistema francese costituisce un *unicum* nell'esperienza europea e che la sua traslazione nell'ordinamento italiano rappresenterebbe una scommessa dall'esito incerto. Anche se in questa sede si raggiungesse un accordo sul sistema semipresidenziale, sostiene che nel processo politico interverrebbero sicuramente soluzioni di compromesso che toglierebbero dei tasselli fondamentali al sistema, alterandone le caratteristiche di base e conducendoci, anziché a Parigi, a Lisbona, a Helsinki o magari a Bucarest.

Si chiede se, all'interno delle esperienze di parlamentarismo razionalizzato in senso lato, includendovi anche l'elezione diretta del vertice o forme di legittimazione diretta, vi sia uno spazio per cercare un equilibrio che componga le diverse esigenze emerse nel dibattito, o almeno alcune di esse.

Ritiene che, al riguardo, il vero nodo decisivo sia quello della costruzione del potere di scioglimento la cui soluzione va cercata in un'ottica di equilibrio, tenendo presenti le diversità delle esperienze inglese, tedesca e spagnola.

Enuncia alcuni interventi correttivi che ritiene necessari al sistema parlamentare in senso stretto, oltre al potere di scioglimento: l'elezione del Presidente della Repubblica sul modello tedesco, con l'integrazione del collegio elettorale e il ballottaggio alla terza votazione; l'elezione parlamentare del Presidente del Consiglio, per ridimensionare il ruolo del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del governo; l'introduzione di un controllo di costituzionalità sui decreti-legge immediatamente dopo la loro adozione da parte del governo e limitato ai profili della necessità e dell'urgenza.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

FALCON

Osserva che occorre ragionare con realismo delle riforme istituzionali, e che ci sono problemi che nessuna riforma istituzionale potrà risolvere: se il costo del lavoro è di molto inferiore in altri paesi, nessun "decisore", per quanto legittimato, potrà rimediarvi.

Vede nella concentrazione del potere propria della proposta semipresidenzialista un elemento di impoverimento del nostro sistema istituzionale; essa è invece meglio adatta ad un Paese come la Francia, che è tradizionalmente "monarchico", nel senso che il potere è tradizionalmente accentrato, e accentrato nella capitale.

Osserva che la proposta semipresidenzialista finora si è limitata a suggerire l'esigenza della concentrazione del potere nelle mani di una sola persona, e che essa dovrebbe comunque essere meglio articolata per mostrare come essa si inserirebbe nel nostro sistema istituzionale articolato e pluralista.

Ritiene che anche l'ipotesi la proposta di rafforzamento del parlamentarismo rafforzato abbia l'onere di meglio dimostrare la propria credibilità in relazione alle obiezioni mosse circa la sua capacità di assicurare la stabilità del Governo.

La soluzione del "cancellierato" (elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri da parte del Parlamento, con attribuzione in certi casi del potere di richiedere scioglimento) suggerita nel precedente intervento di Olivetti indica una possibile soluzione, che da una parte può inserirsi armonicamente nel nostro sistema istituzionale, dall'altra assicurare una maggiore stabilità dei governi.

Aggiunge che nel dibattito sulla forma di governo vanno tenuti in considerazione anche gli strumenti di democrazia diretta, quali i referendum sia di tipo confermativo che abrogativo che anche propositivo. In particolare in relazione al referendum abrogativo rileva l'assurdità di un sistema che in sostanza fa dipendere la validità dell'esito dalla partecipazione (anche) di coloro che sono contrari all'abrogazione, e suggerisce di modificare la disciplina condizionando l'abrogazione alla circostanza che i "sì" raggiungano una determinata percentuale degli aventi diritto - ad esempio il 35% - oltre ovviamente ad essere maggioranza rispetto ai "no".

Osserva che il grado di innovatività della proposta finale elaborata dalla Commissione di esperti non deve essere valutato in relazione ad un singolo elemento, ma nel complesso: e che se si tiene conto dell'insieme delle innovazioni proposte, comprensive della riforma del bicameralismo ed eventualmente anche delle modalità di elezione del Presidente della Repubblica (rispetto alla quale condivide l'ipotesi di allargare il collegio, istituendo un organo *ad hoc* sul modello tedesco), la proposta finale, valutata nel suo insieme, non potrà che risultare molto innovativa.

TABELLINI

Premette che si è parlato di forma di Governo intendendo che la questione riguarda i rapporti di forza tra potere esecutivo e potere legislativo. Ritiene che tale modo di impostare il problema non sia corretto, perché in tutti i sistemi parlamentari l'iniziativa legislativa nasce dal Governo, quindi il cattivo funzionamento del Parlamento è un sintomo del deficit decisionale del sistema politico. La questione della forma di governo riguarda soprattutto come definire le regole di contrattazione tra le diverse forze politiche presenti in Parlamento, più che la divisione di poteri tra esecutivo e legislativo.

A questo proposito, ritiene necessario rinforzare il potere contrattuale della maggioranza rispetto all'opposizione e del Primo Ministro rispetto alla maggioranza, così come promuovere l'evoluzione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

del sistema partitico verso un bipolarismo competitivo. Osserva che le regole istituzionali hanno una profonda rilevanza su tali questioni.

Analizza i due sistemi proposti finora.

Osserva che il sistema semipresidenziale ha il vantaggio di dare immediatamente un potere contrattuale forte al Presidente, in virtù della legittimazione derivante dall'elezione diretta e ha il vantaggio di essere abbinato al doppio turno di collegio. In proposito, diversamente da Panebianco, ritiene che forzare la contestualità tra l'elezione del Presidente e del Parlamento equivalga di fatto a privare il Presidente dell'uso del potere di scioglimento delle camere (perché sarebbe lui stesso costretto a dimettersi), e ciò lo priverebbe di un importante strumento per disciplinare la sua stessa maggioranza politica. Preferisce pertanto un sistema dove le due cariche hanno la stessa durata massima e nascono inizialmente nella stessa data, per rendere più probabile la contestualità delle due elezioni, ma senza che la contestualità sia un obbligo costituzionale, lasciando al Presidente la prerogativa di sciogliere il Parlamento senza che egli stesso sia costretto a dimettersi prima della fine del suo mandato.

Con riferimento al premierato, sostiene che debbano essere chiarite alcune questioni:

1) la prima riguarda il rango che si vuole attribuire ai regolamenti che danno al Governo l'iniziativa legislativa. I principi base di tali regolamenti dovrebbero avere rango costituzionale.

2) la seconda riguarda la legge elettorale: si esprime contro il doppio turno di coalizione, perché ha il gravissimo svantaggio di incentivare la proliferazione dei partiti all'interno della coalizione

3) la terza riguarda il voto di sfiducia costruttivo: ritiene che non sia uno strumento idoneo a rimediare al deficit decisionale dei Governi italiani, sia perché rende più difficile per il governo usare lo strumento importante del voto di fiducia, sia perché rischia di prolungare la durata di governi inefficienti e bloccati.

4) la quarta riguarda il potere di scioglimento delle Camere, che ritiene debba essere attribuito al Primo Ministro per rinforzare il suo potere contrattuale all'interno della coalizione.

L'ultima considerazione riguarda i contrappesi, che ritiene debbano esserci, ma che non devono interferire con la contrattazione politica e con i poteri di chi ha la guida politica. Essi dovrebbero essere attribuiti al potere giudiziario e delegando prerogative in ambiti di policy ad autorità indipendenti.

CARAVITA.

Osserva che non è stata data risposta al meccanismo di funzionamento dei partiti politici.

Osserva che l'altro tema non chiaro è quello del rapporto tra l'elezione diretta (o legittimazione del Presidente del Consiglio dei Ministri) e i meccanismi di flessibilità.

Ritiene che non è pensabile ipotizzare una forma di Governo parlamentare basata su una legittimazione del Presidente del Consiglio dei Ministri e una legge elettorale con premio di maggioranza con un potere di scioglimento duale e la sfiducia costruttiva.

Ritiene che la forma di Governo parlamentare funzioni con meccanismi elettorali proporzionali (sistema elettorale spagnolo e tedesco sono proporzionali, di tipo selettivo, senza premio di maggioranza). Osserva che la forma di Governo parlamentare funziona laddove il potere del Capo dello Stato è stato azzerato.

Osserva che la nostra forma di Governo non funziona perché contempla la coesistenza di un potere del Presidente del Consiglio e di un Presidente della Repubblica, entrambi con poteri più o meno forti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Ritiene che la scelta del modello parlamentare imponga coerenza: se si ipotizza un'elezione diretta del Presidente del Consiglio, il doppio turno di ballottaggio genererebbe un Presidente del Consiglio con poteri molto forti, accanto a poteri ridotti del Presidente della Repubblica. In tale contesto, si avrebbe il mantenimento del potere di scioglimento in capo al Presidente del Consiglio e verrebbe meno il meccanismo delle consultazioni e, quindi, della flessibilità.

Nella forma di Governo parlamentare, quindi, il sistema elettorale dovrà essere proporzionale con meccanismi selettivi.

PINELLI.

Esamina le obiezioni avanzate alle due ipotesi originarie.

a) Ritiene che le obiezioni alla forma di governo semipresidenziale nella versione francese siano state le seguenti:

1) l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica: in proposito, richiamando il proprio intervento della seduta precedente, evidenzia come gli studiosi francesi concordino sul fatto che l'irresponsabilità del Presidente abbia determinato problemi non solo di ordine democratico, ma anche dal punto di vista della flessibilità e della funzionalità del sistema;

2) la possibile divaricazione tra maggioranza parlamentare e presidenziale;

3) la complessità nel predisporre misure attuative nonché nell'adeguare molte altre disposizioni della Parte II della Costituzione a un simile cambiamento della forma di governo.

Si sofferma in particolare sulle ultime due obiezioni. Quanto alla prima, osserva che le recenti revisioni della Costituzione della V Repubblica siano state indirizzate a evitare la coabitazione fra Presidente eletto con una certa maggioranza e Premier e Governo legati da rapporto fiduciario con un Parlamento che esprima una maggioranza di segno politico opposto. Si è cercato di raggiungere l'obiettivo attraverso una riduzione da sette a cinque anni del mandato presidenziale e con la previsione che le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea Nazionale si svolgano a distanza di quindici giorni da quelle per il rinnovo della Presidenza della Repubblica. Finora non si sono avute divaricazioni fra maggioranze, anche se, secondo molti osservatori, un'eventualità del genere non si può escludere per il futuro. Sottolinea comunque come questo aggiustamento sia intervenuto a distanza di un cinquantennio dall'instaurazione della V Repubblica. Invece previsioni analoghe dovrebbero essere inserite subito nell'ordinamento italiano, in una fase in cui le nuove istituzioni politiche sarebbero ancora ben lontane dall'essere legittimate. Non potendosi affatto escludere che l'elezione del Capo dello Stato di un certo colore politico non produca un effetto di "trascinamento" alle elezioni parlamentari tale da garantire all'eletto una maggioranza conforme ai propri indirizzi, il rischio di una divaricazione fra maggioranze risulterebbe corrispondentemente molto maggiore che in un sistema costituzionale legittimato da più di mezzo secolo.

Quanto alla necessità di adeguare le altre parti dell'organizzazione costituzionale a una modifica della forma di governo che preveda l'elezione diretta del Presidente della Repubblica con attribuzione allo stesso di poteri di governo e di indirizzo politico attivo, segnala la specifica difficoltà che insorgerebbe nella determinazione dei criteri di composizione e nomina degli organi di garanzia, e in particolare del Consiglio Superiore della Magistratura e della Corte costituzionale. In ambedue i casi, nell'esperienza repubblicana il Presidente della Repubblica ha funzionato da stanza di compensazione delle tensioni tra politica e magistratura: nel primo caso grazie all'attribuzione costituzionale allo stesso della presidenza del collegio, nell'altro grazie al potere di nomina di un terzo dei giudici costituzionali. Segnala come un Presidente modellato sulla falsariga di quello della V Repubblica non potrebbe più svolgere tale funzione. Del resto, in Francia la composizione del Conseil Constitutionnel non ha nulla a che vedere con quella della Corte



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

costituzionale, così come l'organizzazione costituzionale del potere giudiziario si discosta notevolmente da quella prevista in Italia e radicata nella esperienza repubblicana. Nel caso in cui si introducesse un modello semipresidenziale nella versione francese, intravede pertanto solo due possibili soluzioni: un avvicinamento, per molti aspetti assai problematico, al modello francese anche con riguardo ai criteri di composizione e nomina dei suddetti organi di garanzia, oppure l'attribuzione dei poteri in proposito alla magistratura, anche in tal caso con un evidente squilibrio rispetto all'esperienza repubblicana. Sottolinea infine come questa difficoltà risulti sottovalutata da quanti hanno ritenuto, a suo parere alquanto genericamente, che l'introduzione della forma di governo della V Repubblica debba richiedere temperamenti adeguati all'esperienza italiana.

b) Ritiene che le obiezioni alla introduzione di ulteriori congegni di razionalizzazione del modello parlamentare siano state le seguenti:

- 1) scarsa legittimazione delle istituzioni politiche di fronte all'elettorato;
- 2) mancata soluzione del problema dell'instabilità del governo.

Al riguardo rinvia al proprio intervento della seduta precedente relativamente al nodo della responsabilità, aggiungendo, sul primo punto, che la scarsa legittimazione delle istituzioni politiche nella recente esperienza repubblicana è dovuta essenzialmente alla rinuncia dei partiti a svolgere la propria missione costituzionale, se non all'eclisse dei partiti stessi come strutture di organizzazione del consenso e di selezione del personale politico-parlamentare. Ritiene che tali fenomeni non si possano curare tramite diversivi istituzionali. D'altra parte, l'affanno della rappresentanza politica è oggi un problema cruciale di tutte le democrazie costituzionali, anche in ragione degli straordinari mutamenti della comunicazione politica. Dal punto di vista costituzionale, ritiene che una rivitalizzazione degli istituti di democrazia diretta (petizione, proposte di legge di iniziativa popolare, lo stesso istituto del referendum) possa essere immaginata tramite congegni più efficaci di raccordo con l'istituzione parlamentare che per un verso utilizzino le nuove possibilità offerte dagli strumenti di comunicazione elettronica e per l'altro integrino le forme di democrazia diretta con quelle rappresentative, ad es. attraverso il referendum propositivo già da altri prospettato in questa sede.

CHIMENTI.

Afferma di essere sempre stata favorevole all'ipotesi semipresidenziale, oscillando tra il presidenzialismo ottimistico illustrato da Barbera e un semipresidenzialismo realistico/pessimistico come quello tratteggiato da Panebianco. Ma gli interventi, oggi, di Onida, Cheli, Luciani e Violante le hanno fatto comprendere che, se il semipresidenzialismo era la best *solution*, esso è anche di difficile attuazione nel contesto, sia della Costituzione vigente, sia della situazione politica attuale, con il rischio di avanzare una buona proposta ma di bloccare il processo riformatore. E così, abbandonando suggestioni semipresidenziali, con riferimenti al modello francese, si è convinta che al momento l'ipotesi più appropriata e concreta sia una sorta di parlamentarismo razionalizzato a stabilizzato, l'opzione avanzata da Luciani. Con una particolare attenzione, però, a una legge elettorale ben ponderata. Sottolinea che una buona legge elettorale può fornire elementi di chiarezza e stabilità alla forma di governo. Non si può parlare di riforme istituzionali senza una sapiente riforma elettorale. In questo senso, insiste, vanno evitati gli errori del passato. Ricorda come dopo il referendum del 18 aprile 1993 in cui il 71 per cento degli elettori aveva votato per un sistema maggioritario uninominale, il governo Ciampi all'atto della fiducia in Parlamento s'era impegnato a dare attuazione al risultato referendario, ma la legge elettorale approvata alla fine era stato il Mattarellum, cioè un sistema misto di maggioritario e proporzionale, ben lontano dal risultato



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

referendario. Si trattava di un compromesso tra la volontà popolare e le esigenze dei partiti. A cui, nella stessa logica di rappresentare interessi di parte, fece seguito, con un ulteriore peggioramento, la legge attuale, il cosiddetto *Porcellum*, approvata per cancellare il *Mattarellum* e rafforzare la maggioranza politica del momento. Di qui, aggiunge, la necessità di ipotizzare un sistema elettorale che non tenga conto solo delle diverse posizioni dei partiti, ma offra un modello che garantisca ai cittadini - che dimostrano, con la crescita dell'astensione la loro disillusione rispetto alle istituzioni - stabilità, governabilità e un più forte radicamento dei parlamentari sul territorio.

Ritiene che la legge elettorale sia un punto imprescindibile, senza il quale non si può parlare di forma di Governo.

Osserva che non forse non sarà possibile in questa sede elaborare una nuova legge elettorale, ma si potrà prevedere un metodo, con cui sia possibile affrontare il dibattito e il confronto per una legge elettorale che sia strettamente connessa alla forma di governo da un rapporto di interazione.

MANNONI.

Ritiene che il fine da perseguire consista nel ricongiungere *auctoritas* e *potestas*, ovvero il comando legittimo e il potere senza legittimazione.

Non concorda con sulle obiezioni espresse da Violante sul semipresidenzialismo, fondate essenzialmente sull'eccessiva difficoltà di innesto nel nostro sistema costituzionale e sulla scarsa rappresentatività. Ritiene che, invece, l'esperienza francese, che non ha certo portato a fenomeni di degenerazioni autoritarie, dimostri come il vero problema sia costituito dalla mancanza di decisione. Osserva che i partiti politici sono ormai comitati elettorali, che non potranno tornare ad assumere il ruolo di mediazione avuto nel corso del Novecento.

Ritiene poco importante il grado di legittimazione del Presidente del Consiglio e osserva che il punto non negoziabile è, invece, il potere di scioglimento, che dev'essere attribuito indiscutibilmente al Presidente del Consiglio.

CLEMENTI.

Ritiene che non ci debba essere timore nel proporre le riforme, precisando che, se è pur necessario tener presente il tema della praticabilità, è anche vero che quest'ultimo è un tema della politica. In proposito, ricorda le parole espresse dal Capo dello Stato al momento del suo secondo insediamento, il quale segnalava la crisi delle istituzioni italiane.

Concorda con Falcon sulla necessità di valutare sul lavoro finale complessivo il tasso di innovazione.

Ritiene che il tema centrale sia il problema relativo allo scioglimento delle Camere.

In relazione a quanto sostenuto da Onida, risponde ricordando che il tema di fondo è la flessibilità, già richiamata da Olivetti. Osserva che, in tal senso, si potrebbe riprendere il sistema svedese, ove il Capo del Governo conserva il potere di scioglimento anticipato anche per una settimana dopo la sfiducia. Indica due strade percorribili: il Presidente può lasciare l'incarico in presenza di un nuovo equilibrio parlamentare, espressione di un nuovo equilibrio del Paese; in alternativa, reclama il voto. Ritiene che nel contesto italiano tale schema sarebbe coerente e rispecchierebbe le esigenze di flessibilità: si tratterebbe di un Presidente legittimato, non inamovibile, ma neanche del tutto disarmato. Questa è anche l'ipotesi francese.

In base a quanto detto, ritiene che il modello svedese, portato nel caso francese, consenta di rispondere alle obiezioni di quanti ritengono il parlamentarismo razionalizzato l'unica soluzione possibile.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

DE VERGOTTINI.

Osserva che l'alternativa è tra la continuità rispetto alla Costituzione attuale e l'eventuale discontinuità. Ritiene, però, che vi possa essere discontinuità sia in presenza di una forma semipresidenziale che in presenza di una riforma del parlamentarismo.

Ritiene importante prendere atto della rilevanza che assume agli occhi dell'opinione pubblica la legittimazione diretta del Capo dello Stato o del Presidente del Consiglio. Ritiene che si debba pensare a un Parlamento diverso dall'attuale: il Parlamento come un luogo di ratifica e di accettazione, pur, eventualmente, con forti poteri ispettivi e di controllo, ciò sia nell'ipotesi di un Presidente eletto sullo schema francese, sia nell'ipotesi del rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio. Richiama l'opera di David Rose degli anni '70 che quasi equiparava il Primo Ministro inglese e il Presidente della Repubblica nordamericana, in quanto riteneva importante non tanto la forma di Governo, quanto l'investitura diretta del capo dell'esecutivo.

MINISTRO QUAGLIARIELLO.

A proposito dei rapporti fra sistemi semipresidenziali e sistemi parlamentari, spesso assai meno lontani di quanto si immagini, ricorda che *Bagehot*, nel suo libro sulla Seconda Repubblica francese, sosteneva, come del resto ribadito da ultimo da De Vergottini, che il sistema francese di allora costituiva nient'altro che la traduzione continentale del modello inglese.

Ricorda che nella prossima riunione il dibattito proseguirà sul sistema elettorale in relazione al tema della forma di Governo.

Precisa che nella prossima seduta la Commissione deciderà anche in merito al numero delle riunioni ancora necessarie per la conclusione dei lavori.

Chiede a ciascun Esperto di indicare quali, tra i documenti di approfondimento inviati, potranno essere allegati al resoconto della Commissione.

Ricorda che nel sito del Ministero sono reperibili tutti i documenti relativi al lavoro svolto dalla Commissione.

Comunica che alla fine dei lavori si procederà anche alla pubblicazione di tutta la documentazione relativa all'attività della Commissione inclusi i resoconti stenografici.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

COMMISSIONE PER LE RIFORME ISTITUZIONALE
RESOCONTO DELLA COMMISSIONE DEGLI ESPERTI
Riunione del 22 luglio 2013
(Via della Stamperia, Roma)

Presenti: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Feroni, Enzo Cheli, Mario Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Giovanni Pitruzzella, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon; Giuditta Brunelli, Anna Chimenti, Tommaso Edoardo Frosini, Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo, Cesare Pinelli, Claudio Tucciarelli.

Presidente: Ministro Prof. Gaetano Quagliariello

Segretario: Prof. Luca Antonini

MINISTRO QUAGLIARIELLO

Introducendo i lavori della riunione dedicata alla legge elettorale, ricorda che, nella visione del Governo, la riforma stabile della legge elettorale deve essere coerente con la più generale riforma delle istituzioni ed in particolare con la riforma della forma di governo. Ed è proprio per questa ragione che il disegno di legge costituzionale all'esame del Parlamento prevede che il Comitato bicamerale esamini anche le proposte di riforma del sistema elettorale coerenti con la riforma dei titoli I, II, III e V della seconda parte della costituzione.

Naturalmente tale considerazione non esclude che si possa intervenire subito sul sistema elettorale, con interventi di correzione della attuale legge. E' infatti opportuno evitare che si torni alle urne con la legge elettorale vigente. A tal fine il Governo lascerà alle forze politiche e parlamentari lo spazio per le opportune soluzioni, nello spirito di leale collaborazione tra poteri istituzionali. Nel caso in cui il Parlamento non trovasse un'adeguata soluzione, il Governo valuterà se e come intervenire con gli strumenti a sua disposizione. Stigmatizza poi la posizione strumentale di quanti, anche al di fuori dei partiti, reclamano l'immediata discussione della legge elettorale per ostacolare il percorso di riforma delle istituzioni.

Ricorda, citando Luciano Canfora, che le leggi elettorali hanno ciascuna un sub-strato storico particolare.

Sottolinea gli effetti distorsivi dell'attuale legge elettorale, evidenziando come nell'ultima competizione politica, in presenza di una sostanziale parità di voti tra le due principali coalizioni, che ha determinato l'attribuzione di un numero di seggi quasi triplo al centro sinistra, rispetto al centro destra.

Evidenzia che l'attuale legge elettorale – approvata quando entrambe le coalizioni, di centro destra e di centro sinistra, registravano un consenso intorno al 45% – rivela nell'attuale fase storica la sua inadeguatezza, posto che la percentuale di consenso delle forze politiche maggiori si è ridotta considerevolmente attestandosi per entrambi gli schieramenti al di sotto del 30%.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

ZANON

Afferma la stretta connessione tra forma di Governo e riforma elettorale. Sottolinea che tale connessione, confermata anche dalle esperienze comparate, esprime un legame di coerenza tra le due soluzioni adottate. Dubita che nell'attuale situazione di profonda debolezza dei partiti, una nuova legge elettorale non sia sufficiente a restituire legittimazione alla politica e ai partiti medesimi, ritenendo che occorranza, contemporaneamente, interventi più incisivi sulle istituzioni. In particolare, ritiene sia necessario:

- 1) fornire alla competizione elettorale una dimensione nazionale;
- 2) rendere la competizione adeguata alla selezione di un'autorevole classe politica, che sia, poi, in grado di decidere;
- 3) fornire al sistema un elemento ordinatorio, che favorisca la formazione di programmi e visioni ampie, oltre che la formazione di una *leadership*.

Non ritiene che vi sia contrasto tra la competizione per la *leadership* e la formazione di programmi, idee e visioni. A suo parere la scelta della forma di Governo e della legge elettorale devono tendere insieme a realizzare partiti di coalizione e non coalizioni di partiti.

Esprime la sua preferenza per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e per il semipresidenzialismo con il sistema elettorale del doppio turno di collegio.

Registra che il numero troppo elevato di appuntamenti elettorali in un breve arco di tempo, che potrebbe sfiduciare ulteriormente l'elettorato, pur in presenza della novità dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica e di un rinnovato sistema istituzionale, potrebbe essere ridotto da quattro a tre (elezione del Presidente e del Parlamento), facendo coincidere il ballottaggio delle presidenziali con il primo turno delle elezioni parlamentari. Evidenzia che in Francia la contestualità è stata prevista per ripristinare l'omogeneità politica ed evitare gli effetti della coabitazione.

Evidenzia che la supposta perdita del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica, a suo avviso, costituisce un mero argomento polemico, rimarcando, invece, come molte analisi abbiano dimostrato il verificarsi da tempo, nel nostro sistema, di connessioni profonde tra il ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica e le dinamiche politico-parlamentari. Sottolinea, peraltro, che ciascuna elezione del Presidente si caratterizza per le modalità di svolgimento del ruolo presidenziale, ma anche per la storia politica, il carattere, lo stile della persona.

CHELI

Ritiene che occorra riflettere sulle finalità da perseguire attraverso la riforma elettorale, ovvero se s'intenda conseguire la vittoria sugli avversari politici oppure il miglioramento del funzionamento della forma di Governo e del sistema politico, giudicando che quest'ultimo è il solo obiettivo da perseguire. Osserva che il medesimo sistema elettorale può produrre risultati opposti se applicato a sistemi politici diversi, e che l'esigenza di fondo è la valutazione della sua praticabilità in concreto. Anche alla luce delle esperienze del passato, dubita della "capacità conformativa" dei sistemi elettorali. Il tentativo di forzare le caratteristiche di un sistema politico e un insufficiente giudizio di praticabilità portano al fallimento delle riforme elettorali, come insegna l'esperienza degli ultimi 20 anni e di due riforme elettorali fallite. Enuncia quindi gli obiettivi di fondo della riforma elettorale nelle attuali condizioni del sistema italiano:

- 1) ridurre la frammentazione dei partiti, in modo da avere effetti positivi sia sulla rappresentatività che sulla formazione di maggioranze coese;
- 2) riavvicinare il corpo elettorale alle istituzioni rappresentative e di governo.

Sottolinea che l'attuale legge elettorale, al contrario, ha aggravato sia la frammentazione partitica sia il distacco tra elettori ed eletti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Ricorda che il sistema proporzionale in vigore nei primi 45 anni di vita repubblicana ha dato risultati positivi in chiave di pluralismo e di garanzie, ma, nel tempo, ha prodotto fenomeni di corporativismo e l'esercizio di un eccessivo potere di veto, che hanno portato a instabilità e mancanza di unità di indirizzo politico del governo. Ricorda, inoltre, che la crisi degli anni '90 ha determinato il passaggio dal proporzionale al maggioritario, in due forme diverse: prima con il "mattarellum" (sistema maggioritario corretto in chiave proporzionale), e poi con la legge Calderoli (sistema proporzionale corretto in chiave maggioritaria). Osserva che l'obiettivo di entrambe le riforme era di conseguire maggioranze stabili ed omogenee e Governi efficienti attraverso un sistema bipolare che consentisse la scelta diretta dei candidati, del programma e dei leader, nonché l'alternanza tra i partiti. Entrambi detti sistemi hanno prodotto un'apparente stabilità con una maggiore durata dei Governi, ma hanno ridotto l'efficienza degli stessi a causa dell'uso di strumenti errati, quali il premio di maggioranza, che ha favorito la formazione di coalizioni forzate, nonché collegi uninominali, che hanno favorito la parcellizzazione delle forze in campo.

Esponde quindi le scelte oggi possibili. A) *Per ridurre la frammentazione* occorrerebbe ricorrere sia ad un forte impiego della clausola di sbarramento (anche oltre il 5% previsto dal modello tedesco); sia a collegi ristretti, sul modello spagnolo (con il divieto di utilizzo dei resti fuori dal collegio);

B) *Per ridurre la distanza tra elettori ed eletti* occorrerebbe utilizzare (oltre a collegi ristretti sul modello spagnolo) sia il voto di preferenza (limitato a uno o a due anche per introdurre garanzie di equilibrio di genere), sia le primarie di partito (nel quadro delle future riforme relative alla disciplina interna dei partiti).

Osserva che nella prospettiva della riforma del bicameralismo appare necessario differenziare i sistemi elettorali di Camera e Senato, concentrando esclusivamente sulla prima Camera il fine della governabilità e valorizzando, invece, per la seconda Camera il fine di rappresentanza proporzionale.

Ritiene che nel sistema italiano sia utile adottare una soluzione mista, con un equilibrato dosaggio di modelli diversi che favoriscano sia la rappresentanza che la governabilità. In questo senso valuta positivamente l'esperienza del "mattarellum" il cui modello potrebbe essere ancora utilizzato, seppure con le necessarie correzioni.

Ribadisce, infine, che, per realizzare le finalità di fondo richiamate (riduzione della frammentazione e riavvicinamento degli elettori agli eletti), la legge elettorale non sia sufficiente, ma occorra intervenire anche sulla legislazione di contorno (relativa al finanziamento dei partiti, all'accesso ai mezzi di comunicazione di massa, alla ineleggibilità e incompatibilità), nonché sui regolamenti parlamentari (per contenere le tendenze verso la frammentazione dei gruppi ed il trasformismo).

NICOTRA

Concorda sul fatto che occorra coerenza tra forma di Governo e sistema elettorale, nonché sull'esigenza di una maggiore stabilità della legge elettorale, della quale auspica un rafforzamento attraverso una legge ordinaria rinforzata modificabile solo con maggioranze qualificate. La legislazione elettorale si potrebbe far rientrare all'interno della categoria delle leggi organiche da modificare con una maggioranza qualificata dei due terzi, affinché possa essere determinante anche il voto dei partiti di opposizione.

Ribadisce che gli obiettivi da perseguire attraverso una nuova legge elettorale sono una maggiore governabilità del Paese e la realizzazione di una più ampia rappresentatività. Esprime la sua preferenza per il "mattarellum", sostenendo che gli effetti distorsivi di tale sistema si sono verificati non per difetti del modello teorico ma per le modalità con cui è stato attuato nell'ordinamento italiano. Sostiene che la frammentazione e l'alta litigiosità dei partiti all'interno



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

degli schieramenti derivino dall'esistenza della quota proporzionale e, quindi, ritiene necessario riscrivere un sistema maggioritario puro, escludendo la quota del 25% proporzionale.

Ritiene che la soglia di sbarramento debba essere portata al 5%, poiché la bassissima soglia prevista dalla attuale legge elettorale per i partiti all'interno delle coalizioni ha aumentato il potere di ricatto dei partiti minori nei confronti dell'Esecutivo. Ritiene che il premio di maggioranza non possa essere calcolato in misura sproporzionata rispetto ai voti ottenuti. Rileva l'opportunità di introdurre nella legge elettorale un meccanismo simile a quello previsto dalla Regione Campania con la doppia preferenza di genere, al fine di realizzare l'equilibrio di genere nella rappresentanza, stabilendo il principio della validità della seconda preferenza solo se sia destinata ad un candidato di genere diverso rispetto al primo. Esprime perplessità sulla reintroduzione del voto di preferenza, ritenendo che detta scelta aumenterebbe a dismisura i costi della politica, introdurrebbe logiche clientelari, rimettendo nelle mani dei potentati locali (se non addirittura della malavita organizzata) il controllo dei voti, ed esproprierebbe i partiti dal loro compito di selezionare i candidati, esasperando anche le logiche correntizie. Inoltre aggiungerebbe alla competizione fra coalizioni alternative e fra i partiti del medesimo schieramento anche quella fra candidati dello stesso partito. Ritiene preferibile, per garantire un giusto rapporto tra elettori ed eletti, qualora non si scelga un sistema maggioritario uninominale, il modello spagnolo con un alto numero di circoscrizioni più ristrette allo scopo di consentire liste bloccate di dimensioni ridotte. Enuncia poi i vantaggi e gli svantaggi del doppio turno, evidenziando come a una maggiore legittimazione del capo dell'esecutivo e della sua maggioranza corrisponda lo svantaggio di un probabile alto astensionismo al secondo turno, determinato essenzialmente dalla circostanza che, nella seconda tornata, l'elettore può trovarsi di fronte all'alternativa di dover ripiegare verso il candidato meno osteggiabile, quello, cioè, meno lontano dalle proprie convinzioni politiche. Siffatta formula di votazione, inoltre, incoraggia le alleanze dell'ultima ora, a differenza di quanto accade nel caso in cui la competizione si svolga in un'unica tornata, in cui gli accordi sono più ponderati e, dunque, in linea in massima, dotati di una maggiore solidità. Riguardo poi al sistema elettorale del Senato, sul presupposto che questo divenga Camera di rappresentanza territoriale, non collegata al Governo dal rapporto di fiducia, ritiene possa essere configurato alla stregua di quello attuale, con un premio di maggioranza regionale, quale espressione delle collettività locali e dei territori: detto sistema, mancando il legame della fiducia, non avrebbe ripercussioni sulla governabilità. Ritiene infine, che bisogna conferire maggiore omogeneità al corpo elettorale, attribuendo il diritto di elettorato attivo ai diciottenni anche per l'elezione del Senato.

ONIDA

Ribadisce l'urgenza di una riforma elettorale anche al di fuori della discussione sulla forma di Governo e prende atto dell'impegno del Governo, come espresso dal Ministro, di intervenire per la modifica della legge elettorale qualora i partiti non trovino un accordo, anche se non ritiene del tutto plausibile il ricorso al decreto legge che qualcuno aveva pure evocato. In ogni caso, una scelta andrebbe adottata prima che intervenga la decisione della Corte costituzionale sulla legge in vigore. Ritiene che tra la forma di Governo e il sistema elettorale non vi siano implicazioni strettamente necessarie. Si tratta sempre di eleggere la Camera che deve rappresentare il paese e consentire la formazione di maggioranze e di indirizzi politici. Il collegio uninominale è compatibile con il sistema parlamentare (ad es. Gran Bretagna) e il sistema semipresidenziale è compatibile con sistemi proporzionali. In ogni caso occorrerebbe rafforzare e non indebolire il Parlamento: anche i sostenitori del sistema semipresidenziale dovrebbero dire se ritengono che debba restare una differenziazione politica tra Presidente della Repubblica e Parlamento. Teme che si punti, attraverso il sistema elettorale e la contestualità dell'elezione parlamentare e di quella presidenziale, entrambe



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

a doppio turno, e gli effetti di trascinarsi della seconda sulla prima, a cancellare ogni differenza sostanziale fra il Parlamento e l'esecutivo. La contraddizione del sistema risiede, tuttavia, a suo avviso, nel fatto che nulla può assicurare che l'elettore, anche con la contestualità delle elezioni, non differenzi le sue scelte. Un'ulteriore contraddizione è data dal fatto che in una situazione di totale omogeneità il potere di scioglimento anticipato non ha più ragion d'essere oppure si trasforma in un'arma di ricatto nei confronti del Parlamento, che però può anche non funzionare dando luogo ad ipotesi di "coabitazione". Sulla base di tali considerazioni, ritiene che anche in un sistema semi-presidenziale, ove si intenda confermare un ruolo effettivo del Parlamento, sarebbe plausibile l'elezione della Camera con un sistema proporzionale e del Presidente con il maggioritario.

Ritiene che il sistema parlamentare, per il quale opta, sia compatibile con diversi sistemi elettorali e, in particolare, con il sistema dei collegi uninominali. Sottolinea che i sistemi elettorali devono garantire rappresentanza e governabilità e che quest'ultima deve essere "favorita" ma non può essere meccanicamente assicurata a scapito della rappresentatività, poiché un Parlamento che non rappresenta il paese non è credibile. Il paese va rappresentato come è, non come si vorrebbe che fosse. Ritiene che il bipolarismo non sia l'unico modo in cui una assemblea parlamentare possa funzionare; e che il bipartitismo possa costituire un'aspirazione, ma non una camicia di forza in cui costringere l'elettorato. Ritiene che, ove nella realtà esistano più di due schieramenti significativi, presupporre l'esistenza solo di due poli potrebbe comportare una forzatura. Non concorda con l'opinione di quanti sostengono che occorra evitare le coalizioni e i Governi di coalizione, perché incentiverebbero l'aumento della spesa pubblica: osserva quanto sia riduttivo affrontare tale questione limitandosi a questa prospettiva "contabile". A suo parere le coalizioni possono contribuire a ricercare ed esprimere unità in situazioni di diversità, come è accaduto nella nostra storia repubblicana (Governi De Gasperi e del centro sinistra) e come avviene in Germania. Il problema nasce se le coalizioni non sono sufficientemente coese, ma anche i singoli partiti possono mancare di coesione. L'importante è che le coalizioni esprimano una volontà di cooperazione e non una competizione continua per il consenso, all'interno della maggioranza. Su queste premesse, ritiene che, nell'ambito del sistema parlamentare, la scelta del collegio uninominale, purché a doppio turno, sia una ottima scelta. Sottolinea l'importanza del doppio turno per evitare la evenienza di un Governo che abbia la maggioranza in Parlamento ma sia minoranza nel paese (come accaduto in Gran Bretagna), e per far sì che in ogni collegio l'eletto rappresenti la maggioranza degli elettori, e che una maggioranza, anche di coalizione, si formi in Parlamento sulla base delle scelte degli elettori. Naturalmente a tal fine è necessario che il turno di ballottaggio sia aperto solo ai primi due votati nel primo turno, perché solo in tal modo l'eletto sarà scelto da una maggioranza. L'alternativa sarebbe quella di consentire all'elettore di esprimere, nella stessa scheda, due voti, quello che rappresenta la sua prima scelta e quello che rappresenta la sua seconda scelta per il caso in cui la prima non consegua la maggioranza, prevedendo che sia eletto chi con segue la maggioranza assoluta, sia pure eventualmente sommando i secondi ai primi voti.

Ritiene tuttavia che il sistema dei collegi uninominali possa produrre una eccessiva semplificazione escludendo del tutto le "terze forze". Tale rischio, tuttavia, sarebbe diminuito dall'esistenza di un Senato delle Regioni eletto non direttamente, nel quale forze politiche diverse dalle prime due, ma che abbiano una forte presenza in alcune Regioni, sarebbero rappresentate. Tuttavia conviene sulla necessità di introdurre meccanismi di correzione come una quota di eletti col sistema proporzionale (anche se inferiore al 25%), proprio per consentire la rappresentanza delle forze escluse dalla competizione per la maggioranza nei collegi. Si potrebbe pensare ad una piccola quota proporzionale eletta su base nazionale con liste bloccate. Ma occorrerebbe dare agli elettori due voti distinti, uno per l'elezione nel collegio uninominale, l'altro, di lista, per la quota proporzionale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Qualora si adottasse, invece, il sistema proporzionale (che certo porta ad un Parlamento più rappresentativo), ritiene necessaria una soglia di sbarramento nazionale molto alta, anche superiore al 5%, per combattere l'eccesso di frammentazione. Ritiene che i partiti "regionali" dovrebbero assecondare la loro vocazione aspirando al governo delle Regioni, piuttosto che dello Stato. Tuttavia si potrebbe anche prevedere che la soglia di sbarramento nazionale sia sostituibile col superamento di una più alta soglia in un determinato numero di Regioni. Ritiene che il ricorso alla soglia "implicita" costituita dalla previsione di circoscrizioni piccole (sistema spagnolo), data la disomogeneità della distribuzione della popolazione sul territorio, darebbe luogo a differenze non facilmente spiegabili (solo nelle circoscrizioni più popolate vi sarebbe una maggiore possibilità di rappresentanza proporzionale).

Dichiara di non essere favorevole al ballottaggio nazionale di coalizione, cioè a un secondo turno di coalizione fra schieramenti che avanzano candidature alla Presidenza del Consiglio: configurerebbe, in sostanza, una surrettizia elezione diretta del *Premier*.

Si dichiara, infine, contrario alla costituzionalizzazione del sistema elettorale per non creare eccessivi irrigidimenti del sistema. Il sistema elettorale deve essere adattato alle situazioni concrete del sistema politico. Non ritiene si debba indulgere alla tentazione tipica dei giuristi di cercare di risolvere ogni problema in via normativa. Semmai si potrebbe prevedere che le leggi elettorali debbano essere approvate con maggioranza qualificata, onde evitare la tentazione delle maggioranze contingenti di cambiarle in funzione dei loro specifici interessi.

TABELLINI

Evidenzia come non esista un sistema elettorale ideale. Ravvisa nell'inefficienza dei Governi di coalizione uno dei mali del sistema. Evidenzia le correlazioni esistenti tra governi di coalizione e una finanza pubblica poco disciplinata sia nella dimensione della spesa che nella dimensione del debito pubblico, rispetto ai Governi sostenuti da un unico partito maggioritario. Sottolinea la maggiore incapacità delle coalizioni di governare efficacemente. Ritiene che oggi la sfida consista nel riuscire a passare da un bipolarismo di coalizione ad un bipolarismo di partiti, ovvero, ove ciò non sia possibile, nel riuscire a ridurre il potere di ricatto dei partiti minori all'interno delle coalizioni.

Indipendentemente dalla forma di governo, il sistema elettorale più adatto a raggiungere questi obiettivi è il doppio turno di collegio chiuso, cioè con accesso riservato ai due candidati più votati o con soglia elevata. Ciò perché il doppio turno di collegio tende a favorire i due partiti più grandi (che hanno maggiori probabilità di vedere i loro candidati ammessi al ballottaggio), rispetto ai partiti minori a loro vicini. Tale vantaggio dipende principalmente da una sufficiente mobilità degli elettori e cioè dalla disponibilità degli elettori a votare per il partito più vicino anche se non il preferito in assoluto (mobilità peraltro riscontrata nella elezione dei Sindaci).

Il doppio turno di coalizione, non di collegio, non avrebbe, a suo parere, gli stessi effetti, poiché attribuirebbe il premio di maggioranza alla coalizione e non a un singolo partito. Esso quindi incoraggerebbe la formazione di grandi coalizioni formate da partiti eterogenei, esattamente l'opposto di quanto sarebbe invece necessario. Afferma poi che appare naturale abbinare il doppio turno di coalizione al sistema proporzionale, perché sarebbe incoerente dare due volte il premio di maggioranza, prima in un contesto uninominale, poi con il voto alla coalizione.

Evidenzia che la scelta elettorale debba tener conto dell'evoluzione futura del sistema dei partiti e ritiene che, mentre il doppio turno di coalizione ingessi il sistema nell'idea della immutabilità dei governi di coalizione, il sistema uninominale a doppio turno possa favorire in futuro l'evoluzione verso il bipolarismo di partiti (anziché di coalizione).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Ritiene che il sistema proporzionale, puro o nelle sue varianti, determinerebbe la fine del bipolarismo e aggraverebbe il distacco dei cittadini dalla politica, perché la coalizione di governo finirebbe con l'essere scelta dopo e non prima delle elezioni.

Pur non ritenendo indispensabile la costituzionalizzazione della legge elettorale ritiene comunque necessario il suo rafforzamento per sottrarla alle modifiche opportunistiche della maggioranza del momento. Rileva l'importanza, qualora si optasse per un sistema uninominale, di definire i collegi attraverso una commissione tecnica, in base al criterio di ridurre al minimo i "collegi sicuri" per l'uno o l'altro schieramento politico, allo scopo di rinforzare la competizione politica.

Ritiene che il sistema a doppio turno si coniughi meglio con la forma di governo semipresidenziale, poiché la figura del Presidente della Repubblica costituisce un punto focale e può "spingere" verso il bipartitismo. Infine, osserva che il doppio turno è osteggiato dal centro destra, perché nell'esperienza empirica si è dimostrato favorisca i candidati di centro sinistra. Ritiene che tale eventualità sia determinata da una maggiore mobilità dell'elettorato di centro destra. Questo è un ulteriore argomento per abbinare la forma di governo alla legge elettorale, in modo da favorire uno scambio politico tra forma di governo e sistema elettorale, e sbloccare un'impasse politica che altrimenti rischia di impedire sia la riforma della legge elettorale che la riforma della costituzione.

CLEMENTI

Ricorda di essersi soffermata già in suoi interventi precedenti sulla necessità di un collegamento tra legge elettorale e forma di governo. L'esperienza finora ha dimostrato che esiste una maledizione della legge elettorale: tutte le volte che si formulano ipotesi di ingegneria istituzionale per cercare di venire incontro alle esigenze dei partiti ci si allontana sempre di più dall'interesse dei cittadini e non si riesce a raggiungere il risultato che i partiti si propongono. Si veda, al proposito, l'esempio del Mattarellum, approvato dopo il referendum elettorale del 1993, che non riuscì né a realizzare pienamente un sistema maggioritario, nel senso appunto l'indicazione uscita dalle urne, né a garantire, se non in parte, un'adeguata stabilità dei governi, nonostante il sacrificio della rappresentanza proporzionale. Così anche il Porcellum, ideato dal centrodestra per allargare i confini di una coalizione in cui più forti si erano fatte le identità partitiche, che, almeno nella sua prima applicazione, nel 2006, portò alla vittoria il centrosinistra, anche se era stato ideato per contrastarla. In seguito le conseguenze sono state anche peggiori: i risultati elettorali del 2013 dimostrano che, con l'evoluzione tripolare del quadro politico, la legge ha prodotto insieme il peggior vincente (il Pd) e il miglior perdente (il Pdl), costretti, con molte difficoltà, a governare insieme dopo essersi presentati come avversari in campagna elettorale.

L'obiettivo della riforma dunque dovrebbe essere una legge elettorale ben ponderata che possa stabilizzare la forma di governo, favorendo ipotesi di governabilità già nelle urne e restituendo il potere di scelta degli eletti ai cittadini. A questo tavolo sono state avanzate proposte che possono essere catalogate in tre distinti gruppi: ritorno al proporzionale puro; ritorno al Mattarellum (ma senza lo scorporo); doppio turno di collegio. Premette che non è d'accordo su nessuna delle tre. Il proporzionale a suo giudizio aveva già mostrato un evidente logoramento nella fase finale della c.d. Prima Repubblica. Il Mattarellum a suo avviso non è praticabile per le ragioni appena esposte. Il doppio turno non è auspicabile poiché meno adatto a un sistema parlamentare razionalizzato. Condivide invece l'ipotesi avanzata da Violante, con alcune precisazioni. E' d'accordo sull'innalzamento della soglia di sbarramento al 5 per cento e sul ripristino della preferenza unica, con la variante della seconda eventuale preferenza di genere. Riguardo al meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza: ricorda che la scelta di un tetto è stata già oggetto di un



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

infinito dibattito parlamentare. Ed anche quando sembrava che un accordo fosse stato raggiunto con un tetto al 37,5 per cento, successivamente tale accordo non ha retto alle riserve espresse da un fronte trasversale a diversi partiti. Pertanto l'elevazione del tetto al quaranta per cento in sede di confronto parlamentare potrebbe rivelarsi un obiettivo difficile da raggiungere. Tra la scelta di un tetto al 40 per cento o al 50 per cento si pronuncia tuttavia a favore della prima. La seconda infatti, introducendo un tetto praticamente impossibile da raggiungere, stando alle dimensioni delle due attuali maggiori coalizioni, determinerebbe, nel primo turno, una sostanziale reintroduzione del proporzionale puro, con i partiti minori che resterebbero in stand-by in attesa del secondo turno, che a quel punto da eventuale - e qui peraltro sta la novità della proposta Violante - diventerebbe sicuro. Ritiene inoltre che il tetto debba riguardare i voti e non i seggi. Nel secondo turno si avrebbe in sostanza anche un rafforzamento della scelta del premier fatta direttamente dagli elettori: una razionalizzazione, nonché una legittimazione, di ciò che piuttosto confusamente e senza nessun fondamento costituzionale è già avvenuto negli ultimi anni.

CHITI

Plaude alla scelta di inserire questo tema, altamente divisivo, come ultimo nella serie programmata. Evidenzia i maggiori profili di criticità della legge Calderoli: le candidature plurime; le lunghe liste bloccate troppo lunghe; il doppio meccanismo premiale per le due Camere; le modalità di attribuzione, Regione per Regione, del premio di maggioranza (con risultati largamente imprevedibili); la mancanza di un *quorum* per l'assegnazione del premio di maggioranza. Sostiene che detti punti debbano essere esclusi da qualsiasi nuova legge elettorale. Conferma la sua posizione a favore di una forma parlamentare fortemente razionalizzata, basata su un premierato o una forma di cancellierato debole. Ritiene che occorra prevedere tre specifiche competenze da attribuire al nuovo Primo Ministro: lo scioglimento delle Camere, la sfiducia costruttiva ed il rapporto fiduciario con una sola Camera. Ritiene che tale modello possa essere realizzato attraverso una legge elettorale che preveda il ballottaggio nazionale tra i due maggiori schieramenti e l'elezione diretta del Primo Ministro. Aggiunge che tale sistema, per il suo effetto fortemente selettivo, possa favorire un assetto bipolare. Dubita, invece, che possa essere rappresentato dalla previsione di uno o più collegi uninominali. Ritiene necessario escludere l'eventualità di disegnare una "legge tampone", poiché questa finirebbe per bloccare le riforme organiche.

VIOLANTE

Esprime soddisfazione per il fatto che siano emerse tutte le criticità della legge Calderoli, già evidenziate, a suo tempo, in sede parlamentare.

Ritiene che più utile, piuttosto che optare per l'uno o l'altro sistema, fissare i punti condivisi: evitare un sistema particolarmente frammentato e ridurre la frammentazione attuale. A tal fine, ritiene inevitabile la clausola di sbarramento (la clausola di sbarramento dovrebbe essere implicita nel collegio uninominale, mentre dovrebbe essere esplicita nel sistema proporzionale). Ritiene, altresì, che la clausola di sbarramento pur non riducendo del tutto il potere di ricatto dei piccoli partiti, se alta, potrebbe consolidare le forze maggiormente organizzate. Evidenzia che i maggiori partiti, attualmente, si collocano all'interno di due coalizioni non omogenee. Sostiene l'opportunità di introdurre un sistema elettorale, in grado di garantire la parità di genere e, in tal senso, afferma che il collegio uninominale necessita di un supplemento di normativa. Sottolinea che la riduzione del numero dei Deputati (circa 450) comporterebbe la previsione di collegi sempre più ampi e favorirebbe, da una parte, la riduzione della spesa elettorale e, dall'altra, la presenza di *outsider*. Sostiene che il sistema proporzionale potrebbe instillare nell'elettore l'idea di avere un numero più ampio di opzioni, ma, di fatto, l'elettore esercita questa facoltà solo quando sceglie i candidati agli



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

ultimi posti della lista. Ritiene che occorrerebbe prevedere una corrispondenza tra la lista elettorale e il gruppo parlamentare e spiegare le modalità attraverso le quali concedere i finanziamenti ai gruppi formati – dopo il voto – all'interno della Camera e al gruppo misto. Fa presente che qualora si optasse per il sistema proporzionale, sarebbe necessario stabilire se la maggioranza di Governo debba uscire dalle urne o debba essere negoziata successivamente. Fa presente, altresì, che qualora si optasse per un sistema proporzionale, sarebbe necessario prevedere un secondo turno di coalizione, a condizione che la coalizione non si formi al secondo turno. Sostiene che il collegio uninominale imponga la scelta dei candidati da effettuarsi nei c.d. “collegi sicuri” e/o la scelta di prevedere che un candidato di collegio abbia l'obbligo di residenza nella circoscrizione per un certo numero di anni. Ritiene che, nella situazione attuale, il collegio uninominale favorisca le aggregazioni localistiche e lasci ai meccanismi interni ai partiti la negoziazione delle candidature relative alle istituzioni elettive. Invita, poi, a riflettere sui presupposti necessari per elaborare una nuova legge elettorale. Ritiene che ci sia un rapporto tra legge elettorale e forma di governo, ma che questo non sia stringente. Evidenzia come le caratteristiche attuali dei partiti politici siano fondamentali in previsione di una forma di governo parlamentare fortemente razionalizzata ed evidenzia, altresì, che la propensione alla presidenzializzazione dei sistemi politici è presente ovunque. Conclude rilevando che, essendo il Presidente del Consiglio il massimo rappresentante del Paese nelle relazioni internazionali, sarebbe necessario attribuirgli tutti gli strumenti necessari per confrontarsi con gli altri *partners*. Rileva che il problema della stabilità del Governo non dipenda unicamente dalla legge elettorale; tuttavia, ritiene necessario, in ogni caso, costruire un sistema solido che possa tenere il passo con gli altri Paesi.

BARBERA

Ritiene che, nella storia italiana, il sistema elettorale e la forma di governo sono sempre stati strettamente collegati. E infatti la forma di governo, quale si è venuta delineando nella prima fase della Repubblica, era strettamente legata alla legge elettorale proporzionale. Successivamente, allorché con le riforme elettorali del 1993 si è dato vita ad un sistema bipolare si è venuta a determinare una scissione fra gli effetti del nuovo sistema elettorale e la forma di governo prevista dalla costituzione. Non è possibile, quindi, a differenza di quanto sostenuto in altri interventi, procedere sul versante della forma di governo senza tenere conto del sistema elettorale e viceversa (diverso è il tema di una possibile normativa elettorale provvisoria, che non compete a questa commissione trattare).

Ritiene necessario muoversi sulla base di sistemi elettorali a doppio turno, con ballottaggio. Altri sistemi elettorali condannerebbero l'Italia o all'ingovernabilità o a forzate coalizioni di necessità. Né sistemi proporzionali comunque corretti, né sistemi uninominali ad un turno, né maxi premi di maggioranza (a meno che non siano così alti da sfiorare la illegittimità costituzionale) potrebbero oggi assicurare la formazione di una maggioranza di governo.

La sua preferenza va per il doppio turno di collegio, da collegare ad una coerente forma di governo, che individua o nel semipresidenzialismo francese o nella investitura diretta del Primo Ministro. Solo il collegamento fra elezioni nei collegi e investitura diretta del vertice dell'esecutivo può “nazionalizzare” la competizione elettorale ed evitare il possibile dilagare di localismi corporativi. La storia italiana dal 1848 al 1919, con un breve intervallo, si è retta su collegi uninominali a doppio turno, ma in assenza di partiti in grado di competere sul piano nazionale essi alimentarono le ben note forme di trasformismo e di localismo, che ben potrebbero ripetersi in un periodo di così marcata crisi dei partiti.

Evidenzia che il compito di questa commissione non può essere quello di riproporre ormai invecchiati schemi riformatori, quali quelli riassunti con l'espressione “parlamentarismo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

razionalizzato”, ripresi dagli articoli della pur benemerita Commissione Bozzi. Si tratta di posizioni assai timide che si limitano, in pratica, alla fiducia della Camera al solo primo ministro e al potere di revoca dei Ministri e a taluni suggerimenti per i regolamenti parlamentari non essendo condiviso, peraltro, da tutti i fautori dello stesso il ricorso anticipato alle urne su decisione del Primo Ministro. Potere peraltro previsto in tutti i sistemi parlamentari europei. Le attese della opinione pubblica e la gravità della crisi economia e istituzionale richiedono, invece, proposte fortemente innovative, all'altezza della crisi stessa. Ne vede solo due: quella semipresidenziale e la investitura diretta del Primo Ministro, come configurata nell'intervento di Clementi e in quello di Ceccanti. Ricorda di essere sempre stato contrario al sistema semipresidenziale e di avere fin dal 1990 prospettato un'alternativa “neoparlamentare” allo stesso, basata sulla investitura diretta del Primo Ministro ma tre considerazioni lo possono ora rendere più propenso alla scelta semipresidenziale: la debolezza dei partiti politici sulla cui forza si regge, invece, il modello Westminster; il ruolo politico assunto dalle Presidenze della Repubblica in questi ultimi decenni, da Pertini in poi; il buon risultato della riforma francese del 2000 che ha reso ormai improbabili le coabitazioni, assicurando nel contempo una utile flessibilità attraverso il rapporto fiduciario fra Parlamento e governo.

Manifesta tuttavia interesse per riprendere la strada della “investitura diretta” del Primo Ministro: essa peraltro avrebbe il vantaggio di collegarsi alle tendenze manifestatesi con le elezioni del 1996, del 2001, del 2006, del 2008 che avevano portato gli elettori a scegliere direttamente le maggioranze di governo e a pronunciarsi sui candidati alla Presidenza del Consiglio e di collegarsi inoltre ai sistemi positivamente sperimentati per la elezione dei Sindaci. A tal proposito mostra interesse per lo sforzo di mediazione presente nella strada prospettata da Violante, di cui ha apprezzato il tentativo di evitare, contemporaneamente, sia la forte innovazione semipresidenzialista sia la debole posizione del parlamentarismo razionalizzato. Si dichiara disposto a seguire questa impostazione solo se essa si muove decisamente in senso primo-ministeriale, e quindi a quattro puntuali condizioni. Prima condizione: che si preveda il ballottaggio per il conseguimento di un premio di maggioranza fra i due partiti o le due coalizioni più votate che siano collegate al medesimo candidato a Premier. Seconda condizione: che si proceda al ballottaggio qualora nessuna delle stesse ottenga la maggioranza assoluta dei seggi al primo turno. Non ritiene opportuno che si faccia scattare il premio appena raggiunto il 40% dei voti, come prospettato da Luciani. Fare scattare il premio al raggiungimento di questa soglia significherebbe mantenersi nella logica del Porcellum - reso solo meno squilibrato - e togliere agli elettori la possibilità di assegnare il premio sulla base di un voto trasparente espresso in un ballottaggio in cui sia chiara la posta in gioco e da cui emerga la vocazione maggioritaria di un partito o di una coalizione. La ricerca della soglia del 40% accrescerebbe inoltre il potere di condizionamento delle forze minori, centriste o estremiste, necessarie per raggiungere tale soglia. Terza condizione: che si iscriva nel testo costituzionale che il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro sulla base dei risultati elettorali della Camera dei deputati, così realizzando se non la “elezione diretta” almeno la “legittimazione diretta” dello stesso. Non esisterebbe un voto di fiducia iniziale ma, come in molti statuti regionali, un voto sul programma. Quarta condizione: che si riconosca al Primo ministro, per tenere coesa la propria maggioranza, la possibilità - come in Germania, in Spagna, in Svezia e tutto sommato ancora nello stesso Regno Unito - di provocare il ricorso anticipato alle urne, ferma restando la possibilità di una mozione di sfiducia costruttiva, approvata a maggioranza assoluta, che indichi un nuovo Premier così paralizzando il potere di scioglimento (preferirebbe al riguardo la più semplice formulazione dell'art.115 della Costituzione spagnola). Il primo turno potrebbe svolgersi con il sistema proporzionale, secondo la ipotesi Violante, calcolando la distribuzione dei seggi solo dopo i risultati dell'eventuale secondo turno. Pur ritenendo percorribile una strada siffatta preferirebbe tuttavia un primo turno con il “*mattarellum*”, utilizzando il 25% di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

proporzionale da esso previsto con un duplice obiettivo: in parte per assicurare il c.d. “diritto di tribuna” a partiti che non avessero vinto alcun collegio e, in parte, per un premio di maggioranza da assegnare in un eventuale secondo turno fra le due coalizioni più votate. In ogni caso, qualora si dovesse adottare per il primo turno il sistema proporzionale, si dichiara contrario alla introduzione del voto di preferenza, che accresce la conflittualità infra partitica e richiede ai singoli candidati ingenti risorse finanziarie, preferendo invece (se non fossero possibili collegi uninominali) l'adozione, come in Spagna, di collegi plurinominali.

Non è insensibile agli argomenti dei fautori del parlamentarismo razionalizzato che con la investitura diretta del Primo Ministro il Parlamento vedrebbe ridimensionati i propri poteri ma invita a tenere conto che si tratta di poteri virtuali, scritti nei manuali. Il diritto costituzionale vivente ci dice che ormai da quasi un secolo – tramontato il parlamentarismo vetero liberale - il rapporto di fiducia non interviene, di fatto, fra Parlamento e Governo ma solo fra partiti e governo. Lo dimostrerebbero le ricorrenti crisi extraparlamentari, dovute ad un partito o ad una corrente di partito. Ricondurre al corpo elettorale il potere di investitura dei governi, come si è fatto con la elezione dei Sindaci, non sarebbe l'effetto – come detto in un intervento - di uno slittamento oligarchico ma il tentativo di rendere i cittadini ancor più protagonisti al momento del voto, assicurando nel contempo maggiore stabilità e incisività nell'azione di governo. Se non si dovesse arrivare ad un obiettivo siffatto propenderebbe per il sistema semipresidenziale, cui però andrebbero apportati alcuni correttivi rispetto al modello francese, per esempio – richiamandosi all'intervento di Frosini - ridimensionando l'esercizio dei poteri di emergenza, eliminando la possibilità di provocare referendum (anzi andrebbero innestati in esso come contrappeso i referendum abrogativi), contenendo al massimo il troppo drastico “potere di ghigliottina”. E' consapevole della differenza dei due sistemi – più flessibile quello semipresidenziale, più ancorato a moduli parlamentari (anzi “neoparlamentari”) quello primo-ministeriale – ma entrambi rispondono alle forti innovazioni richieste in questa drammatica fase della Repubblica.

Non ritiene infine che la investitura diretta del Primo Ministro renderebbe superflua la figura del Presidente della Repubblica: esso manterrebbe gli importanti compiti di controllo oggi previsti, ridimensionando solo il potere di scioglimento e di nomina del Primo Ministro. Poteri politici, peraltro, non neutrali. E infatti rileva che le elezioni del Presidente della Repubblica si sono sempre svolte in funzione degli equilibri politici e dell'indirizzo politico da perseguire, compresa la mancata elezione di taluni candidati nelle settimane scorse. Ritiene a tal fine apprezzabile la proposta di Violante di allargare la platea elettorale del Presidente della Repubblica, in modo che sia più rappresentativa della società civile.

CARAVITA

Ritiene che la legge elettorale non possa essere cambiata prima della forma di governo. Ribadisce che i parametri necessari per individuare un'adeguata forma di governo sono: la stabilità, la continuità, la flessibilità, la presenza al vertice dell'apparato statale di un soggetto neutrale, la possibilità di individuare con immediatezza il vincitore della competizione elettorale, l'*accountability*, la necessità di evitare rischi plebiscitari e, infine, un'adeguata rappresentatività del sistema elettorale. Ritiene che detti elementi non possano coesistere, per cui evidenzia la necessità di trovare un punto di equilibrio. Sostiene che per il modello semipresidenziale il sistema elettorale più idoneo sia il doppio turno, tanto per l'elezione del Presidente, quanto per il Parlamento. Ritiene che, in via teorica, anche il sistema proporzionale sia compatibile con l'elezione diretta del Capo dello Stato, anche se potrebbe produrre una maggioranza presidenziale differente dalla maggioranza parlamentare. Ritiene che il sistema semipresidenziale assicuri molti dei parametri sopra individuati ma non eluda il rischio del plebiscitarismo e della mancata presenza di una figura neutrale. Ritiene,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

inoltre, che in caso di elezione del Presidente del Consiglio occorra, in ogni caso, una legge elettorale che o al primo o al secondo turno abbia come risultato obbligato la formazione di una maggioranza (un “*porcellum*” raffinato). Sostiene che il punto cruciale dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio sarebbe quello di non mantenere in capo al Presidente della Repubblica il potere di scioglimento, perché esso spetterebbe o al Presidente del Consiglio o alla maggioranza, ed in ogni caso impedirebbe la costruzione di una sfiducia costruttiva. Non ritiene ci sia la possibilità di combinare il sistema uninominale con l’elezione diretta del Presidente del Consiglio. Nel caso invece del modello parlamentare sostiene che questa forma di governo non sia compatibile con sistemi maggioritari, sia a turno unico che a doppio turno. A suo parere, dunque, quanto detto spiega la forte connessione tra forma di governo e sistema elettorale. Da ultimo riassume la sua posizione: forma di governo semipresidenziale con doppio turno, elezione diretta del Presidente del Consiglio e maggioritario di schieramento; forma di governo parlamentare pura, ancorché rafforzata, sistema elettorale proporzionale ancorché selettivo.

LIPPOLIS

La funzione della legge elettorale è di produrre rappresentanza e governabilità. Essa non agisce nel vuoto, ma in un determinato contesto, costituito, da un lato, dalla forma di stato e dalla forma di governo, cioè il sistema istituzionale, e, dall’altro, dal sistema partitico, inteso non solo come dato strutturale, ma più ampiamente come cultura politica. Tra questi elementi e la legge elettorale vi è un rapporto di interazione e non avrebbe senso parlare del rendimento di una legge elettorale e di una sua riforma astraendosi dal contesto. Per evitare ogni equivoco precisa che non intende sostenere l’esistenza di un nesso di necessaria correlazione tra una data forma di governo e un dato sistema elettorale. Un sistema elettorale può essere utilizzato nel contesto di differenti forme di governo e la stessa forma di governo può funzionare con differenti sistemi elettorali. Il risultato della combinazione però può essere molto diverso anche a seconda del sistema partitico in cui tale scelta è calata. Gli esempi potrebbero essere molti, ma è sufficiente pensare all’Italia repubblicana che è passata dalla proporzionale a sistemi misti tendenzialmente maggioritari, senza mutare le norme costituzionali sulla forma di governo e al diverso effetto del doppio turno di collegio nella Francia della III repubblica (*parlementarisme absolu*) e nella semipresidenziale V repubblica.

Non intende difendere l’indifendibile legge Calderoli, il famigerato *porcellum*, ma, solo per esemplificare quanto detto circa il differente rendimento dei sistemi elettorali in contesti diversi, ci si potrebbe chiedere quale sarebbe il dibattito sul suo funzionamento e sulla sua riforma se essa avesse trovato applicazione in una realtà caratterizzata dall’esistenza di due solidi partiti stabilmente attestati intorno al 40 %; se i partiti avessero fatto un uso diverso delle liste bloccate, inserendo persone più capaci e più competenti; se il nostro bicameralismo non fosse paritario; se il capo del governo avesse maggiori poteri, in particolare riguardo allo scioglimento delle camere.

La nuova legge elettorale dovrebbe quindi funzionalmente collegarsi alle scelte sulla forma di governo di cui si è discusso nelle precedenti riunioni. Il presupposto comune dovrebbe essere quello di un superamento del bicameralismo paritario e della titolarità del rapporto fiduciario in capo ad una sola assemblea.

Se si scegliesse il semipresidenzialismo non vede alternative al doppio turno. Il punto delicato da stabilire sarebbe la soglia di accesso al secondo turno che può avere influenza sulle alleanze nella prospettiva della futura maggioranza di governo.

Se si optasse per una razionalizzazione della forma di governo parlamentare nel senso del cancellierato tedesco, il doppio turno non sarebbe in astratto in contraddizione con tale scelta. Inoltre, come già evidenziato nella Relazione finale del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 31 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, si potrebbe guardare ai modelli tedesco e



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

spagnolo o anche ad una soluzione “mista”. A tal proposito, ricorda che alla fine della scorsa legislatura, sembrava essersi trovata una convergenza su questo schema:

- a) il 50% dei seggi assegnati in collegi uninominali e l'altra metà sulla base di liste circoscrizionali (bloccate, ma sicuramente più brevi di quelle attuali);
- b) una soglia di sbarramento nazionale;
- c) un “premio di governabilità” da attribuire alla lista più votata che ovviamente potrebbe essere composta di un solo partito o di una coalizione (un premio consistente in un certo numero di seggi predeterminato che non ha il carattere delle decisività, non assicura cioè la maggioranza la quale dipende dalla combinazione con il risultato elettorale);
- d) la distribuzione dei seggi ai partiti con formula proporzionale applicata a livello di circoscrizione regionale.

Restavano da definire alcuni aspetti essenziali: il livello della soglia di sbarramento, la dimensione delle circoscrizioni, l'entità del “premio di governabilità”, le modalità di voto (congiunto o disgiunto). E' da questi elementi che dipendono, da un lato, la idoneità del sistema a contenere la frammentazione e, dall'altro, il livello di disproporzionalità a vantaggio dei partiti maggiori per favorire la governabilità.

Su questo schema possono essere inserite due varianti. In luogo della ripartizione dei seggi tra collegi uninominali e liste, prevedere uno scrutinio proporzionale di lista con preferenze. In luogo del “premio di governabilità”, prevedere che venga assegnato un premio che assicuri la maggioranza alla lista che superi il 40% dei voti.

In definitiva, in ognuna della varianti possibili si avrebbe un sistema proporzionale con premio che tuttavia non darebbe la maggioranza ad una lista la quale non abbia conseguito un'adeguata soglia di consenso elettorale. Ciò conferirebbe maggiore rappresentatività all'assemblea elettiva rispetto all'attuale situazione. La frammentazione sarebbe contenuta dalla soglia di sbarramento e il rapporto elettori-eletti sarebbe recuperato o mediante l'espressione delle preferenze oppure con l'utilizzazione del collegio uninominale abbinato a liste bloccate corte e perciò più conoscibili e valutabili di quelle previste dalla legge Calderoli.

Ricorda che per favorire un assetto bipolare del sistema politico è stato proposto un secondo turno di ballottaggio con premio tra le due liste più votate. Si tratterebbe di un sistema che ricorda il c. d. patto della crostata, raggiunto nel giugno 1997, nell'ambito dei lavori della commissione bicamerale D'Alema. L'accordo prevedeva la diminuzione della quota dei collegi uninominali della legge Mattarella del 20% e l'assegnazione di un corrispondente premio in un secondo turno di ballottaggio. Un elemento importante del ballottaggio fra liste dovrebbe essere necessariamente il divieto di aggregare forze politiche che al primo turno si fossero presentate con liste diverse.

Questo sistema farebbe emergere una sicura maggioranza e l'indicazione del suo leader quale Presidente del consiglio, ma non ci si può nascondere che per ottenere il premio si potrebbero formare liste con coalizioni eterogenee, destinate a non mantenere la necessaria coesione alla prova del governo. Vi è il rischio di ricadere nella situazione che abbiamo vissuto in questo ventennio.

In ogni caso, per disincentivare la disgregazione delle coalizioni presentatesi alle elezioni, appare necessario intervenire sulla c. d. legislazione di contorno (disciplina del funzionamento dei partiti per garantire al loro interno il rispetto del metodo democratico, finanziamento della politica, attività delle lobby, comunicazione politica) e sui regolamenti parlamentari per stabilire una connessione tra liste elettorali e formazione dei gruppi e vietare la formazione di nuovi gruppi nel corso della legislatura.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

LUCIANI

Ritiene che il sistema elettorale e la forma di governo preferibili siano quelli che garantiscono maggiori livelli di stabilità (è questo uno dei problemi principali della nostra forma di governo).

Ritiene che l'attuale Presidente della Repubblica non abbia trasformato il nostro in un sistema costituzionale presidenziale o semipresidenziale e ricorda che la prassi istituzionale attuata da Napolitano è stata resa possibile proprio dall'assenza di una legittimazione popolare diretta e dalla flessibilità del ruolo di rappresentante dell'unità nazionale. Non si è affermato, dunque, alcun semipresidenzialismo di fatto del quale occorra prendere atto anche di diritto.

Si dichiara favorevole al rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio in ordine allo scioglimento delle Camere (da mantenere, però, al capo dello Stato) e insiste sulla necessità di introdurre un sistema elettorale che non sposti comunque tutto il potere in capo a questi.

Ritiene che la scelta tra il semipresidenzialismo e il parlamentarismo razionalizzato debba essere coordinata a quella dell'una o altra legge elettorale, ma i sistemi elettorali possono essere adatti a forme di governo anche molto diverse.

Entrambe tali forme di Governo presentano dei limiti: ritiene che il semipresidenzialismo presenti il rischio di non evitare coabitazione e il parlamentarismo razionalizzato possa avere difficoltà a creare maggioranze stabili.

Sottolinea che il rischio di coabitazione è insito nelle forme semipresidenziali: pertanto, nessuna legge elettorale può evitarla.

Quanto alle forme di governo parlamentari, i sistemi elettorali che possono favorire la formazione di stabili maggioranze sono diversi. I sistemi del premio assicurano la formazione di una maggioranza in presenza di una di queste due condizioni: che il premio sia assegnato senza soglia oppure che l'assegnazione avvenga con un doppio turno di ballottaggio, cui si procede se nessun competitore ha raggiunto la maggioranza assoluta e cui accedono solo le formazioni prime due classificate.

Ritiene che il meccanismo del premio di maggioranza sia coerente solo se fondato su un impianto proporzionale. Osserva, inoltre, che il problema nel nostro sistema è stato causato dal bicameralismo perfetto, poiché, in presenza di un'unica Camera, la stessa legge Calderoli avrebbe prodotto stabilità.

Fra le due ipotesi di premio "a maggioranza garantita", la prima va senz'altro scartata (è quella della legge vigente, sulla quale gravano pesanti dubbi di costituzionalità). Quanto al doppio turno di coalizione o di partito, proposto da Violante, potrebbe essere fortemente costringitivo in entrata e debolmente limitativo in uscita. E, pur superando le criticità dell'attuale legge elettorale, potrebbe eliminare il rapporto con la base elettorale. Se lo si dovesse scegliere, peraltro, sarebbe opportuno farlo solo "in sequenza" rispetto all'ipotesi che propone.

Propone, appunto, l'introduzione di un sistema proporzionale con attribuzione del premio di maggioranza da attivare al superamento del 40% dei voti e fino al limite del 53% o 55% dei seggi. Questo meccanismo incentiverebbe coalizioni più reali e avrebbe il beneficio di dare esiti a geometria variabile, creando risultati maggioritari solo se la soglia è oltrepassata, e superando i difetti insiti nel semipresidenzialismo e lo scontro tra forze partitiche tipiche delle coabitazioni istituzionali.

Tale sistema, probabilmente, avrebbe effetti di stabilizzazione nel medio-lungo periodo, perché incentiverebbe, ma non imporrebbe, il vincolo coalizionale. Proprio per questo, però, eviterebbe il rischio delle "coalizioni insincere".

Se si accogliesse la soluzione del doppio turno di coalizione, si dovrebbe decidere se consentire solo la dichiarazione di coalizione preventiva o anche possibili alleanze politiche fra il primo e il secondo turno.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

Conclude sottolineando come la propensione per l'uno o l'altro sistema elettorale dipenda largamente da valutazioni che sono squisitamente di natura politica.

BRUNELLI

Le brevi osservazioni che proporrà prescindono dalla scelta *a priori* per l'uno o l'altro sistema elettorale, ritenendo necessario ragionare in base agli obiettivi da raggiungere (combattere l'eccesso di frammentazione, favorire l'efficienza del sistema politico, ecc.), i quali possono essere in concreto perseguiti in modi diversi. Rileva come il dibattito, tutto incentrato sul problema della creazione di maggioranze stabili, non abbia riservato sufficiente attenzione alla salvaguardia del principio di rappresentatività insito nel legame eletti/elettori, principio imprescindibile in un momento di grave crisi di legittimazione dell'edificio rappresentativo nel suo complesso.

Condivide l'opinione secondo cui il parlamentarismo razionalizzato è compatibile con una molteplicità di sistemi elettorali, e sostiene, in generale, la superiorità del collegio uninominale, il quale spinge verso il rafforzamento del vincolo di coalizione, induce la trasformazione della forma partito, favorisce il rapporto eletto/corpo elettorale/territorio e si presta bene allo svolgimento di elezioni primarie per la selezione delle candidature. Propende per il sistema elettorale maggioritario a doppio turno, pur non escludendo l'opportunità di un recupero del *Mattarellum* con eliminazione del meccanismo dello scorporo, precisando che qualunque modello elettorale dovrebbe in ogni caso essere integrato da una opportuna legislazione di contorno, che intervenga – tra l'altro – sul finanziamento dei partiti e sull'accesso ai media, nonché da una riforma dei regolamenti parlamentari che contrasti la frammentazione dei gruppi. Di grande rilievo sarebbe poi l'adozione di una disciplina legislativa sulla democrazia *nei* partiti e sulla selezione delle candidature, una disciplina minima e non invasiva dell'area di autonomia riservata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., e dunque relativa soltanto a quelle attività interne che incidono più direttamente sul funzionamento del circuito rappresentativo e sulle posizioni soggettive degli iscritti.

Ritiene, infine, che dopo la sentenza n. 4 del 2010 della Corte costituzionale, che ha ritenuto legittima la c.d. "doppia preferenza di genere" prevista dalla legge elettorale campana del 2009 (in seguito adottata anche dalla legge n. 215 del 2012 sulle elezioni comunali), non sia più possibile eludere il tema del riequilibrio di genere della rappresentanza. Le soluzioni tecniche possono essere diverse, a seconda del sistema elettorale adottato. Anche i sistemi fondati su collegi uninominali possono prestarsi a talune misure di garanzia, come dimostra il caso francese e, in via di prassi, quello britannico. Laddove si optasse per un sistema di lista, il modello campano sarebbe un'ottima soluzione. Tutte le soluzioni, comunque, dovrebbero tenere conto delle cautele stabilite dalla Corte costituzionale, la quale ha precisato che il meccanismo prescelto: a) non deve incidere sul diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini; b) non deve limitare la libertà di voto degli elettori; c) deve assicurare la parità di *chance* delle liste e dei candidati e delle candidate; d) non deve in alcun modo alterare il carattere unitario della rappresentanza elettiva.

MINISTRO QUAGLIARIELLO

Prima della pausa preannuncia la convocazione di un incontro consecutivo nei giorni 15 e 16 settembre. Preannuncia anche la predisposizione e l'invio a ciascun Esperto di un'antologia degli approfondimenti che sono stati inviati in relazione agli argomenti trattati.

Avvisa che, qualora tutti gli interventi fossero esauriti nel pomeriggio, la discussione sul tema all'ordine del giorno si potrebbe concludere nella riunione in corso.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

CERRINA FERONI

Ritiene che la coerenza o l'incoerenza del modello di forma di governo non possa non influenzare la scelta del sistema elettorale, stante la sussistenza di una relazione simbiotica fra sistema elettorale e forma di governo. Sottolinea la necessità di approfondire, in successive sessioni, la discussione già svolta sulla forma di governo in ordine a due profili: 1) l'approfondimento del dettaglio delle competenze del Capo dello Stato nel modello semipresidenziale, specie in relazione ai poteri del *Premier* e ai correttivi del sistema per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica nonché, ragionando in termini di razionalizzazione del sistema parlamentare; 2) la precisazione del potere sostanziale di scioglimento della Camera dei Deputati, da considerare l'unico vero deterrente a disposizione del *Premier* per conseguire coesione e stabilità.

Sottolinea che i partiti debbano "risuscitare e razionalizzarsi", recuperando legittimazione e credibilità, poiché, diversamente, il sistema non può riprendersi, stante l'insufficienza della riforma della sola forma di governo.

Si dichiara favorevole all'introduzione di un sistema presidenziale a elezione diretta del Capo dello Stato, citando il "gaullismo" francese. Ravvisa nel maggioritario a doppio turno l'unica possibile riforma elettorale, eventualmente corretta nel limite che essa pone sulla rappresentatività delle minoranze non apparentate fra loro. Riflettendo sull'opportunità di garantire a tutti i partiti al di sopra di soglie anche alte la rappresentanza parlamentare, ritiene che il voto per quattro volte consecutive tipico del doppio turno francese non sia praticabile in Italia.

Sottolinea altresì che, se la riforma prevedesse il rafforzamento della figura del *Premier*, le soluzioni elettorali potrebbero essere diverse, sebbene nel sistema politico frammentato italiano l'unica legge elettorale efficace dovrebbe prevedere il *Premier* in rapporto fiduciario con un'unica camera, munito della titolarità sostanziale dello scioglimento.

Ritiene che il sistema introdotto con la legge Mattarella, unica in grado di equilibrare il rapporto fra governanti e governati, potrebbe essere corretto escludendo le distorsioni provocate dal meccanismo dello scorporo e delle "liste civetta".

Sottolinea che la riforma del bicameralismo con rafforzamento del premierato favorirebbe un più agevole funzionamento dei sistemi elettorali, dichiarandosi contraria all'introduzione in Italia del modello elettorale tedesco. Cita altresì l'esperienza del sistema elettorale spagnolo che, quale proporzionale con effetti maggioritari notevoli, potrebbe adattarsi al nostro.

Non esclude, inoltre, che anche la legge Calderoli possa essere modificata con la previsione di liste bloccate corte, moltiplicando le circoscrizioni e con aumenti di sbarramenti di lista fuori e dentro alla coalizione, nonché con correttivi quali il doppio turno e il ballottaggio di coalizione, parallelamente all'introduzione di poteri di scioglimento attribuibili al *Premier*.

Ritiene che una legge elettorale a costituzione invariata non risolverebbe la crisi dell'attuale quadro politico.

Pertanto, la governabilità sarebbe possibile con un sistema elettorale a premio di maggioranza in presenza di unica camera politica. Si dichiara contraria al voto di preferenza e alle liste bloccate. Sottolinea, peraltro, che la selezione delle candidature, con liste funzionanti, non necessiterebbe delle primarie. Rileva che la scelta di fare le primarie appartenga alle valutazioni di ciascun partito e che, pertanto, non sia necessaria la loro istituzionalizzazione. Fra le proposte di riforma legislativa *a latere*, sottolinea la necessità di intervenire sulla semplificazione e informatizzazione del voto, sulla possibilità di garantire il voto a chi lavora e studia all'estero, sul finanziamento pubblico dei partiti e sull'abolizione dei contributi all'editoria.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

PANEBIANCO

Rileva che qualsivoglia sistema elettorale, soggetto al gioco dei veti incrociati, potrebbe essere votato dai partiti e funzionare solo nella misura in cui ciascuno di essi sia incerto sul risultato finale.

Concorda sull'esistenza di una stretta interconnessione fra riforma elettorale e della forma di governo e richiama l'attenzione sul il ruolo svolto dalla crisi sociopolitica dei partiti sull'attuale instabilità istituzionale.

Ritiene che l'attuale *status quo* imponga riforme radicali e non interventi palliativi, che darebbero alla classe dirigente l'impressione di poter proseguire sulla linea finora adottata.

Opta per il collegio uninominale, il quale risolverebbe il problema relativo alla scelta dei candidati: il candidato sbagliato in un collegio relativamente "sicuro" potrebbe far perdere le elezioni al partito di riferimento. Ritiene che il collegio uninominale obbligherebbe i partiti a effettuare scelte oculate in ordine alle candidature. Ribadisce di essere favorevole all'introduzione di un parlamentarismo razionalizzato, ma dubita che una riforma in tal senso possa essere approvata dall'attuale Parlamento. Suggerisce, pertanto, l'introduzione di una variante che recuperi i vantaggi del turno unico, che potrebbe essere caldeggiata e non osteggiata anche dal PDL.

Conclude ribadendo che la propensione verso l'uno l'altro sistema – e l'eventuale successo dell'una o dell'altra forma elettorale – è incentrata sull'aspettativa dei partiti di vincere o meno le elezioni future.

CECCANTI

Ritiene "infelice" l'ipotesi relativa al sistema proporzionale con la elezione diretta del Presidente della Repubblica, poiché, in tal caso, sarebbero previste trattative *ex post*, alle quali parteciperebbe lo stesso Presidente della Repubblica eletto. Pertanto in caso di opzione semipresidenziale ritiene doverosa l'elezione della Camera politica con analogo sistema elettorale uninominale maggioritario in periodo ravvicinato all'elezione del Presidente.

Ritiene, affinché un sistema possa ragionevolmente definirsi decisivo e in grado di produrre un vincitore, che non sia sufficiente prevedere soltanto la soglia di sbarramento, ma occorra prevedere meccanismi di aggregazione. Ritiene, peraltro, congruo uno sbarramento uniforme su tutti i livelli di elezione e per tutte le liste al 4%, in quanto ciò creerebbe un meccanismo di incentivi volti ad una ristrutturazione coerente dei partiti. Reputa che i collegi e i premi siano gli strumenti necessari per favorire l'aggregazione. Osserva che il modello utilizzato per l'elezione del Sindaco di Londra, "*supplementary vote*", possa sortire un buon effetto. In sintesi si tratta del modello più semplice di voto alternativo per cui con lo spoglio dei primi voti vengono individuati i primi due candidati a cui si sommano poi gli eventuali secondi voti provenienti da chi non li ha scelti come prima opzione.

Ritiene "percorribile" l'opzione per un doppio voto o doppio turno e, di conseguenza, privilegia la previsione di sistemi che prevedano la soglia al 50%, ovvero il doppio turno, ovvero il doppio voto, al fine di ottenere "gratis" i voti degli elettori, anziché essere costretti ad effettuare alleanze spurie. Infatti soglie minori come quella del 40 per cento possono incentivare alleanze di tale tipo per raggiungere la soglia tanto quanto il turno unico. Meglio attenersi alla soglia classica del 50 che gli elettori del resto conoscono già per i sindaci.

Ritiene che, stante la disgregazione dei partiti, occorra incentivare al massimo i sistemi maggioritari. Qualora i partiti medesimi dovessero ritrovare una naturale collocazione e un naturale assetto, potrebbe considerare l'ipotesi di rendere più deboli tali incentivi ovvero di prevedere soglie meno esigenti ovvero di contemplare premi meno "forti".

Osserva che quando i partiti sono obbligati a formare una grande coalizione, gli elettorati più intransigenti dei partiti che compongono la grande coalizione medesima "si sfilano". Predilige,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

pertanto, un meccanismo per il quale sin dalle prime elezioni si preveda un premio più consistente al fine di creare un vincitore e un opposizione.

Nelle condizioni attuali con 3 poli maggiori e rischi di disgregazioni localistiche cio comporta anzitutto un'opzione che nazionalizzi la contesa, o con un'elezione diretta del presidente alla francese a cui segua a breve distanza l'elezione nei collegi o con un doppio turno di coalizione che assegni il premio nazionale al candidato premier vincente.

D'ONOFRIO

Ritiene radicale la modifica, in base alla quale, verosimilmente, non ci saranno più due camere. Rivendica poi di aver continuato a ritenere che nel corso delle riunioni ciascuno debba esporre il proprio pensiero senza ricercare intese in quanto spetterà al Parlamento procedere in tal senso. Evidenzia che lo Stato si compone di tre elementi in fortissimo mutamento: popolo, territorio e sovranità. Giudica il cambiamento in relazione al "territorio" parlando di una seconda assemblea di valore territoriale, la Camera delle Regioni, interrogandosi sulle sue caratteristiche ovvero se questa sarà eletta direttamente, di secondo grado, con un altro sistema elettorale. Ritiene che dovrebbe esserci un'elezione diretta contestuale ai Consigli regionali e invita i colleghi a esporre la propria opinione.

Sostiene che la legge elettorale del Senato rappresenti un cambiamento radicale rispetto all'intera storia costituzionale italiana.

Sul tema della riduzione dei parlamentari nel contesto della riduzione della spesa della politica ritiene che il sistema elettorale sia molto legato al numero di parlamentari da eleggere anche in riferimento ai rapporti tra istituzioni e popolo. Ritiene che i parlamentari dell'unica Camera che dà la fiducia al Governo potrebbero essere 400 in modo da mantenere la proporzione 1/150.000 elettori. S'interroga, poi, se gli elettori debbano essere considerati allo stesso modo indifferentemente dalla percentuale di votanti. Dichiaro la sua preferenza per lo sbarramento elettorale tedesco del 5%, ritenendolo flessibile e variabile a seconda della percentuale di votanti, elevandolo fino al 10% se il numero dei votanti dovesse essere $\frac{1}{2}$ rispetto al numero degli aventi diritto. Ritiene quindi di dare un'incidenza in termini elettorali al numero di italiani che votano e pensa che questo sia un argomento rilevante. Riguardo la legge elettorale prospetta due ipotesi: la prima riguarda una legge elettorale "paracadute" che come tale è accettata in termini di salvezza fisica e la seconda una legge elettorale "siluro" pensata per far cadere il Governo. Si interroga se si vuole una legge elettorale per far cadere il Governo o per l'eventualità che non si facciano le riforme istituzionali. Riferisce di essere in linea con il Governo che ritiene che la legge elettorale non possa essere fatta disgiuntamente dalle riforme. Condivide la posizione del Governo riguardo la legge elettorale che sostituisce il "porcellum" e che andrebbe seriamente pensata quando si fosse definitivamente deciso che non si fanno le riforme. S'interroga sui rapporti fra la legge elettorale e il ciclo economico e spiega che il ciclo economico ha una sua straordinaria regola interna in base alla quale preferisce un sistema rispetto ad un altro e che il sistema elettorale tendenzialmente favorevole al ciclo economico è quello proporzionale. Ribadisce la sua sintonia con il Governo sulla legge elettorale, sul sistema parlamentare e rileva la straordinaria novità di avere una sola camera, eletta con uno sbarramento al 5%, Regione per Regione, mentre nel sistema elettorale proporzionale nazionale lo sbarramento non dovrebbe essere regionale, in modo che sia flessibile a seconda della quantità di voti; rileva che, se dovesse votare meno della metà degli aventi diritto, potrebbe sorgere un problema di legittimità democratica. Precisa che in presenza dello sbarramento non dovrebbe essere previsto un premio di maggioranza, a nessun livello, e che il premio di maggioranza è alternativo alla logica della coalizione di maggioranza. Conclude riassumendo: sistema proporzionale con sbarramento nazionale al 5%, regionale proporzionale del 5% nel caso di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

contestualità dei Consigli regionali numero dei deputati non oltre 400, collegi piccoli (150.000 abitanti per collegio), recupero nazionale solo nelle città metropolitane. Rileva come il voto di preferenza con il sistema uninominale possa creare problemi, ma pensa che in un collegio grande il voto di preferenza in mano alla criminalità organizzata non potrebbe comunque essere determinante per sua natura, proprio in virtù dell'ampiezza del collegio medesimo. Pertanto l'uninomiale andrebbe inquadrato anche a seconda dei luoghi nei quali si vota e del numero dei votanti. Ritiene che la riduzione del numero dei parlamentari non sia un fatto di pura convenienza economica e che non sia da inseguire la richiesta di chi vuole la riduzione del costo della politica attraverso la riduzione del numero dei parlamentari: essa è, invece, un fatto funzionale alla democrazia nel suo insieme ovvero occorre che i parlamentari diminuiscano in numero poiché, in tal modo, complessivamente, si ridurrebbe il numero degli enti para elettorali in sede locale e regionale. Ribadisce la sua preferenza per il sistema parlamentare di coalizione, il sistema elettorale proporzionale alla tedesca, con la sfiducia costruttiva, senza lo scioglimento anticipato. Ritiene che la sfiducia costruttiva sia incompatibile con la elezione diretta del Capo del Governo per definizione in quanto darebbe luogo a elezioni a ripetizione.

AINIS

Ritenendo le questioni di merito ampiamente dibattute, preferisce limitarsi a una dichiarazione di voto e si iscrive nelle fila di coloro che sostengono, per la Camera, le virtù del maggioritario a doppio turno o, anche, col sistema del voto suppletivo che esiste a Londra e che a suo tempo era stato proposto da Luigi Einaudi. Sostiene che il Senato, ove fosse eletto direttamente, sia pure innervato con membri di diritto che rappresentino le autonomie regionali e locali, dovrebbe invece reclamare un proporzionale, anche per poter soddisfare le funzioni di garanzia delle quali probabilmente verrebbe investito. Osserva come l'esperienza della legge Calderoli abbia mostrato quanto sia facile introdurre regole perverse a stretta maggioranza, e quanto sia poi difficile modificarle. Da qui una domanda: è necessaria una copertura costituzionale, per evitare l'arbitrio della maggioranza? La sua risposta è negativa, perché gli sembra più opportuno lasciare una finestra aperta all'evoluzione del quadro politico, come fecero nel 1947 i Costituenti; in caso contrario sussisterebbe il rischio di scrivere una norma costituzionale "fotografia", che tenderebbe, come tutte le fotografie, a ingiallire nel tempo. Ritiene che sarebbe meglio, pertanto, evitare che questo accada alle pagine della Costituzione. Aggiunge tuttavia come sia necessario introdurre alcuni limiti alla discrezionalità legislativa: per non rischiare di subire maggioranze drogate da un premio esorbitante, o liste bloccate che sequestrino il voto agli elettori, probabilmente basterebbe aggiungere un'indicazione di principio circa la qualità minima che una legge elettorale dovrebbe possedere per essere coerente con la Costituzione. Ritiene che sarebbe opportuno prevedere altre garanzie, se non nella Costituzione, almeno in una legge costituzionale. In particolare: 1) garanzie di tipo procedurale: la legge elettorale dovrebbe rientrare fra le leggi bicamerali; 2) garanzie di tipo giudiziale: nel nostro sistema di giustizia costituzionale c'è una difficoltà a sindacare le leggi elettorali, sicché andrebbe introdotta una corsia speciale davanti alla Corte costituzionale; 3) l'obbligo di sottoporre a referendum popolare confermativo la legge elettorale, come avviene in altre esperienze straniere e come peraltro avviene per questa esperienza di revisione costituzionale (una delle modifiche all'articolo 138 che il Parlamento si accinge a varare consiste, per l'appunto, nell'obbligo del referendum, quale che sia la maggioranza che avrà approvato la riforma); 4) divieto di modificare la legge elettorale nell'ultimo anno della legislatura. Osserva in ultimo come, riguardo al lavoro svolto da tutti con molto impegno, ci si sia concentrati sui massimi sistemi, trascurando taluni aspetti di dettaglio. Per esempio, quanto alle regole elettorali, il regime dell'ineleggibilità, dell'elettorato attivo e passivo, delle pari opportunità; o ancora, più in generale, la decretazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

d'urgenza, il CNEL, le autorità indipendenti, il rapporto fra politica e amministrazione così come vengono attualmente disciplinati nella Carta costituzionale.

DE VERGOTTINI

È convinto che si debba cogliere l'occasione del varo di un ampio disegno di revisione costituzionale non soltanto per introdurre normative collaterali alle eventuali modifiche che verranno introdotte sulla forma di governo in senso stretto, come da più parti correttamente sollecitato, ma anche per affrontare tutta una serie di argomenti rientranti a pieno titolo nel Titolo II e nel Titolo III della Parte seconda. Si tratta di argomenti che, qualora si mettesse mano ad una revisione così sostanziosa della Costituzione, difficilmente si potrebbero pretermettere.

Cita le autorità indipendenti, per le quali ci sono state in passato proposte di inserimento in Costituzione. Un esplicito inserimento non farebbe altro che formalizzare una realtà ben nota. Al riguardo, come già esplicitato in un appunto che ha trasmesso alla segreteria e ai membri della commissione, nel testo costituzionale occorrerebbe prevedere la riserva di legge per l'istituzione delle autorità e la disciplina dei relativi ordinamenti. Fa poi riferimento in particolare al Consiglio Supremo di Difesa, rivelatosi in diverse circostanze organo destinato a sostituirsi alle scelte di indirizzo governative in tema di sicurezza e difesa a causa della imprecisione della legislazione sub costituzionale e delle prassi operative affermatesi lasciando incerti i confini fra competenze governative e presidenziali. L'attuale situazione dell'organismo è del tutto ambigua e insoddisfacente.

Con riferimento alle proposte interessanti la legge elettorale, inevitabilmente da tenere collegate alla scelta sulla forma di governo in quanto è del tutto evidente la correlazione della prima rispetto alla scelta di fondo sulla forma di governo, ritiene che il compito della Commissione sia quello di delineare la soluzione che sarà ritenuta migliore dalla libera opinione degli esperti a prescindere da quella che potrà essere la certezza di effettivo successo della soluzione medesima. Si dichiara persuaso che, a prescindere dalla scelta del rafforzamento della forma di governo parlamentare o della forma di governo parlamentare a tendenza semipresidenziale, quanto alla legge elettorale sia necessaria una soluzione "forte" che soddisfi il profilo della governabilità. E ciò richiede che dalle consultazioni elettorali debba scaturire la maggioranza e il suo governo superandosi il rischio delle mediazioni successive alla elezione.

Riprendendo le suggestioni emerse in proposito, ritiene che non sarebbe opportuno stabilire a livello di legge costituzionale i principi del sistema elettorale in quanto un intervento in tal senso potrebbe essere causa di rigidità eccessiva. Ritiene invece che potrebbe essere individuato un rafforzamento della legge elettorale tramite maggioranze aggravate che imponga una maggiore riflessività su quelle che potrebbero essere le modifiche da apportare alla legge stessa. In una logica di tendenziale stabilità della legislazione elettorale, ricorda la raccomandazione del Consiglio d'Europa, che invita a non cambiare le leggi elettorali nell'anno che precede le consultazioni. Ritiene di non doversi soffermare sul doppio turno, che condivide, in quanto già ampiamente trattato. Prende atto della evidente contrapposizione tra chi opta per il parlamento come sede determinante per la scelta sul governo e chi invece propende per affidare al corpo elettorale l'individuazione del vertice politico come del resto avviene in Paesi che sicuramente rientrano a pieno titolo fra le attuali democrazie europee. L'alternativa è fra delega dei cittadini alla assemblea che diviene la sede mediata della sovranità e l'investitura diretta del governo ad opera del voto popolare. Esprime la convinzione che il prevalere del voto popolare nell'individuare sia un Presidente della Repubblica elettivo, in caso di scelta c.d. semipresidenziale, sia un capo del governo e la sua maggioranza, in caso di rafforzamento della forma parlamentare attuale, sia sicuramente rispondente alle esigenze di rispetto del principio di sovranità popolare affermato in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

costituzione. La scelta diretta, affidata al corpo elettorale piuttosto che alla mediazione parlamentare, è familiare a ordinamenti democratici consolidati e ove possibile appare preferibile. Non considera una forma di emarginazione del Parlamento il fatto che non sia il Parlamento stesso la sede in cui si determina la scelta di chi deve governare, in quanto esso rimarrebbe comunque un centro importante e determinante di decisione soprattutto sotto il profilo del controllo e con la presenza di una opposizione assistita da un forte statuto. Giudica necessario, in una situazione effettiva di grande criticità, ridurre la frammentazione e riavvicinare l'elettore all'eletto. Osserva che tale stato di cose può essere modificato solo attraverso correttivi forti e non marginali. Rimane quindi essenziale l'intervento prioritario sul disegno della forma di governo. Il che si otterrebbe puntando su un organo di governo che divenisse il direttivo della maggioranza parlamentare sul presupposto della legittimazione popolare in una prospettiva di bipolarizzazione.

LUPO

Ritiene di dover prendere anche lui le mosse dal tema della connessione fra la forma di governo e la legge elettorale, rilevando che la decisione sui tempi e sulle priorità è una decisione squisitamente politica, su cui infatti le Camere si sono espresse con appositi atti di indirizzo. Dal punto di vista teorico, e ragionando in astratto, peraltro, è difficile negare che la definizione di una riforma costituzionale rappresenti un presupposto della legge elettorale e che i due interventi riformatori debbano perciò essere strettamente connessi tra di loro.

In questa chiave, risultano ancora più evidenti i limiti che sono stati propri del riformismo elettorale nella storia repubblicana: a partire dalla cosiddetta "legge truffa" fino alla legge attualmente vigente, la classe politica italiana è sembrata nutrire una fiducia eccessiva nell'efficacia dei meccanismi elettorali, visti come meccanismi strumentali al conseguimento di obiettivi politici. Ritiene, infatti, che non sia un caso se in Italia si siano sempre prediletti meccanismi in grado di originare un esito tendenzialmente certo, in qualche modo "drastico", sulla trasformazione di voti in seggi: questi sono, infatti, le soglie di sbarramento e soprattutto i premi di maggioranza (piuttosto rari, invero, nel panorama comparato).

Invece, la legislazione elettorale cosiddetta "di contorno", spesso decisiva per attribuire alla legge elettorale effetti più incisivi e stabili sul sistema politico e istituzionale, è stata spesso sottovalutata. Osserva, inoltre, come l'Italia abbia avuto, negli ultimi vent'anni, due leggi elettorali maggioritarie (quella del 1993 e quella del 2005, che tale deve qualificarsi almeno con riguardo alla Camera) che si sono scontrate con una cultura e con una legislazione "di contorno" (inclusi i regolamenti parlamentari) rimaste caratterizzate da un'impronta profondamente proporzionalistica. Ravvisa l'esigenza che, ove si modificasse la disciplina costituzionale della forma di governo in chiave maggioritaria – secondo le indicazioni risultate di gran lunga prevalenti nelle passate riunioni –, si rivedano contestualmente tutta una serie di meccanismi: si pensi, ad esempio, al contenzioso in materia elettorale, che non può essere rimesso interamente alle Camere; alla disciplina delle campagne elettorali e del finanziamento della politica; oltre ovviamente alla composizione degli organi parlamentari e all'articolazione dei procedimenti decisionali, per come disciplinati dai regolamenti parlamentari.

Rileva come nella legislazione elettorale italiana, per la ragione prima richiamata, si sia registrata una notevole difficoltà a introdurre discipline in grado di incentivare meccanismi di autoregolamentazione da parte delle forze politiche. Si sono spesso introdotti meccanismi "drastici", e perciò in termini costringenti e cogenti; salvo poi, a volte, dover prendere atto della loro inefficacia, rinunciando agli strumenti di controllo o affidando tale controllo agli stessi controllati. Ricorda invece come oggi sia di gran moda il c.d. "nudge" (dal titolo di un fortunato libro di Thaler



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

e Sunstein, tradotto in italiano come “la spinta gentile”): ovvero la regolamentazione che agisce attraverso incentivi e suggerimenti, a volte più espliciti, a volte meno.

Un problema di tal fatta, ad esempio, si è registrato, in Italia, riguardo alle coalizioni, che non sono state incoraggiate, ma in qualche misura “imposte” dalla legge elettorale vigente, al fine di ottenere il premio di maggioranza. E, con ancora maggiore evidenza, per quel che riguarda l’eguaglianza di genere nella rappresentanza politica: per assicurare una maggiore presenza di donne in Parlamento vi è stato bisogno di una apposita previsione costituzionale, oltre che di norme attuative che faticosamente iniziano ad essere introdotte.

In questo quadro, esprime una preferenza per quei sistemi elettorali che tendono a creare una maggioranza parlamentare sulla base di meccanismi “spontanei” e più rispettosi della volontà degli elettori, come il doppio turno di collegio, che avrebbe il pregio di premiare la governabilità senza il ricorso a meccanismi eccessivamente costrittivi e troppo rigidi. Al tempo stesso, il doppio turno di collegio consentirebbe di costruire un rapporto migliore tra eletti ed elettori, nell’ambito di collegi uninominali (o binominali, per assicurare l’eguaglianza di genere), grazie anche all’uso delle nuove tecnologie, che ormai incidono profondamente sul rapporto tra eletti ed elettori. Ricorda, infatti, come l’Italia abbia sperimentato il collegio uninominale quando l’impatto con le nuove tecnologie era minore rispetto a quello odierno e ribadisce che, oggi, un collegio uninominale, dato l’avanzamento tecnologico, potrebbe dare luogo a fenomeni diversi rispetto al passato.

Infine, sul tema della costituzionalizzazione della legge elettorale, proprio allo scopo di garantire stabilità alle regole elettorali e piena coerenza con i meccanismi della forma di governo, condivide l’ipotesi di introdurre – in linea, del resto, con i suggerimenti che provengono dal Consiglio d’Europa – sia un’indicazione di principio in Costituzione, sia un rafforzamento della forza passiva della legge elettorale vera e propria, includendola nelle categorie delle leggi organiche. Sostiene che anche nella Costituzione repubblicana, in realtà, il principio proporzionalista era chiaramente presente, ancorché in forma implicita. E si domanda, in modo dichiaratamente provocatorio, se quella dei Costituenti di non fissare tale principio nella carta fondamentale sia effettivamente stata, con il senno di poi, una scelta corretta. Ove vi fosse stata una qualche costituzionalizzazione del principio proporzionale, si sarebbe forse evitata, da un lato, la battaglia sulla cosiddetta “legge truffa”. E, dall’altro, negli anni ’90, il passaggio al maggioritario, in quanto necessariamente accompagnato da modifiche alla carta fondamentale (sulla forma di governo e sul sistema delle garanzie), sarebbe avvenuto probabilmente in forme più fisiologiche rispetto a quelle che hanno purtroppo caratterizzato quest’ultimo ventennio.

FALCON

Nella prospettiva della legge elettorale nel quadro della forma di governo parlamentare, sottolinea il paradosso del premio di maggioranza. Da un lato, infatti, esso costituisce in realtà il solo modo che assicura di sapere - come è stato detto, “la sera stessa delle elezioni” - qual è la coalizione destinata a governare; dall’altro esso, in quanto esplicitamente distorce il voto espresso dal popolo, pone un problema di legittimità costituzionale, forse anche a prescindere dalla dimensione del premio e dalle condizioni di ottenimento. Pur se (come rilevato da Augusto Barbera) la Corte ha ritenuto che non violi di per sé il principio dell’uguaglianza del voto, sembra chiaro che esso contraddice la logica stessa del sistema parlamentare, ove per sistema parlamentare si intenda un sistema che fisiologicamente ammette la possibilità di un cambio di maggioranza in corso di legislatura.

Infatti il premio di maggioranza altera la volontà popolare espressa dagli elettori, assicurando eletti in più ad un determinato partito o coalizione, allo scopo di permettere la costituzione di un governo da parte di quel partito o coalizione, il quale tuttavia, secondo la logica del sistema



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

parlamentare, potrebbe essere sostituito da un altro nel corso della legislatura: con la conseguenza che coloro che sono stati eletti a quello scopo in forza del premio - e che non lo sarebbero stati altrimenti - possono trovarsi in una situazione politica del tutto diversa, e magari agire essi stessi per conseguirla.

Ritiene perciò che il premio di maggioranza della essere evitato, se si vuole mantenere il governo parlamentare, e che la razionalizzazione del sistema debba passare per altre vie.

Posta tale premessa, ritiene che il modo migliore di ragionare sul sistema elettorale non consista nel cercare di immaginare quali ne sarebbero le conseguenze nella attuale o nella prossima prevedibile situazione politica, ma consista nel ricercare un sistema che abbia una sua logica intrinseca, una sua ragionevolezza, qualunque sia la situazione in cui in futuro si troverà ad operare.

Esprime una preferenza per il collegio uninominale, che tra le sua qualità ha quella di collegare il parlamentare ad un territorio determinato e a elettori determinati. Tale preferenza prescinde dal fatto che si tratti poi di un sistema a un turno o a due turni, anche se ritiene preferibile un sistema a due turni. Rileva che il rischio di frammentazione localistica delle elezioni, che secondo alcuni caratterizza il collegio uninominale, anche a doppio turno, potrebbe essere temperato proprio ridotto prendendo in considerazione un altro rischio tipico del sistema uninominale, cioè l'effetto valanga o effetto moltiplicatore, legato alla possibilità che - conseguendo la maggioranza in un altissimo numero di collegi (al limite, tutti) - l'esito possa essere il conseguimento di da parte di un solo partito di una maggioranza del tutto sproporzionata rispetto alle percentuali di voti ottenuti da ciascun partito.

Il sistema del collegio uninominale dovrebbe dunque essere temperato attraverso una garanzia di rappresentanza adeguata delle diverse forze, che prescinde dalla vittoria nei collegi. Ad esempio, potrebbe essere considerato l'insieme dei candidati dello stesso partito in ciascun collegio come facenti parte di una sorta di collegio unico nazionale in cui ripartire una quota proporzionale ai consensi ricevuti. Questo contribuirebbe anche a dare una dimensione nazionale alla votazione.

In tal modo - o in altro analogo - si proteggerebbe il collegio uninominale da quello che si potrebbe dire l'eccesso dei suoi pregi, cioè dal fatto che almeno tendenzialmente esso moltiplica in termini di seggi la vittoria della forza che ottenga più voti delle altre in ciascun collegio.

Quanto al rapporto tra legge elettorale e Costituzione, ritiene che possa essere opportuno un ancoraggio costituzionale del sistema elettorale - un ancoraggio di garanzia, non una disciplina costituzionale; e crede che occorra in ogni caso assicurare la possibilità di un sindacato di legittimità costituzionale della legislazione elettorale per il Parlamento, rimediando a quella che è stata a lungo, e forse è ancora - nonostante la recente ordinanza della Corte di Cassazione - una delle rilevanti lacune del nostro sistema.

MANNONI

Sostiene che la razionalizzazione del Parlamento, di per sé, non costituisce una risposta agli imperativi della riforma costituzionale; tanto meno una riforma del sistema elettorale concepita in una logica di parlamentarismo razionalizzato. E' necessario pertanto enfatizzare ancora una volta la centralità del capitolo sulla forma di governo. La partita del semipresidenzialismo o del premierato legittimato da una investitura elettorale diretta si racchiude nell'esigenza di consacrare una "rappresentatività" del potere esecutivo. Una istituzione rappresentativa è anche un Presidente della Repubblica eletto direttamente; non solo un'assemblea di deputati. Giudica che non vi sia un monopolio della rappresentanza da parte del Parlamento e che la rappresentatività sia un prodotto dell'investitura popolare: il Presidente della Repubblica investito direttamente col voto popolare e il Primo Ministro scelto direttamente dal popolo sono istituzioni, quindi, a tutti gli effetti "rappresentative". Questa puntualizzazione è cruciale perché, fermo restando il rapporto fiduciario



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

tra governo e parlamento e la centralità di quest'ultimo nella legislazione, una riforma costituzionale degna di questo nome non può eludere la richiesta di un potere esecutivo legittimato e quindi responsabile. Circa il sistema elettorale, esso è una variabile dipendente dalla forma di governo e deve concorrere alla realizzazione dei suoi obiettivi. Reputa quindi che, se si opta per un sistema di semipresidenzialismo, sia necessario introdurre il doppio turno uninominale alla francese e non il sistema proporzionale. Osserva che il premierato secondo Augusto Barbera, ossia costruito su un sistema elettorale di doppio turno con collegio nazionale nel secondo turno, sia invece funzionale all'investitura diretta di un *Premier* che sia titolare anche del potere di scioglimento. Prospettiva questa che ritiene anch'essa del tutto condivisibile. Osserva come l'enfasi sul rafforzamento del potere esecutivo sia legata non a una fase del ciclo economico, come vuole D'Onofrio, bensì alla critica congiuntura economica di lungo periodo che impone, secondo la sua opinione, la presenza di un potere esecutivo tale da assicurare continuità e autorevolezza in tutte le sedi. Ravvisa dunque la necessità che l'esecutivo abbia una forza rappresentativa che derivi dall'investitura popolare in modo da detenere una salda legittimità e in modo da esercitare un adeguato controllo della spesa pubblica. Nota che la politica estera e l'integrazione nelle istituzioni comunitarie esiga un livello di continuità, attendibilità e efficacia che non potrebbe essere assicurato dal mero parlamentarismo razionalizzato il quale farebbe nuovamente affidamento sulla legge elettorale e sulla sua virtù taumaturgica sui partiti e la governabilità.

GRISOLIA

Sottolinea che l'affermata politicizzazione del ruolo del Capo dello Stato messa in rilievo da Barbera a sostegno della tesi presidenziale nulla tolga alla funzione di garanzia da questo svolta. Evidenzia come a partire dalla voce di Elia sull'Enciclopedia del diritto tale dato sia stato generalmente sottolineato dalla dottrina più accorta: politico non significa partitico e, quindi, anche il ruolo politico svolto dal Capo dello Stato rimane fedele alla sua posizione *super partes*. Osserva come anche la presidenza del Consiglio supremo di difesa, da molti additata come espressione di una non chiara ingerenza del Capo dello Stato nell'ambito dell'indirizzo politico, appartenga alle sue prerogative di garanzia in quanto volta a creare un importante collegamento tra lo Stato democratico e le Forze Armate. Non concorda con chi sostiene la costituzionalizzazione della legge elettorale in quanto la materia dei sistemi elettorali risponde ad esigenze contingenti ed attuali, che nulla hanno a che fare con principi e regole, quelle costituzionali, destinati a durare nel tempo. Reputa che l'irrigidimento del sistema elettorale in Costituzione potrebbe creare gravi difficoltà. E' altresì contraria a meccanismi che rendano più complessa e macchinosa l'approvazione di una legge elettorale, come la previsione di una maggioranza qualificata, che imporrebbe accordi troppo ampi tra i partiti, naturalmente poco propensi ad approvare leggi in qualche modo penalizzanti le loro rispettive posizioni. Conferma, quindi, di non ritenere opportuna la previsione di un ampliamento della maggioranza per approvare una legge elettorale né la previsione della costituzionalizzazione della legge medesima. Osserva che ogni tipo di sistema elettorale debba essere supportato da una serie di ulteriori interventi, senza i quali esso non potrebbe produrre alcun effetto positivo. In particolare ritiene utile una legislazione che riconsideri in modo più attuale elettorato attivo e passivo (l'incandidabilità, l'incompatibilità ecc), nonché una legislazione di contorno che tenga conto degli elementi che attengono all'informazione politica, ai meccanismi della propaganda elettorale, ai finanziamenti, al sistema dei sondaggi. Rileva altresì l'opportunità di una riforma dei regolamenti parlamentari ovvero l'introduzione di disposizioni costituzionali che prevedano limiti alla mobilità degli eletti. E ciò al fine di consentire una maggiore stabilità del sistema politico e del Governo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Osserva che non esiste un sistema elettorale perfetto, ma che ogni sistema elettorale debba fare i conti con gli obiettivi volta volta perseguiti. Evidenzia come in concreto i principali obiettivi siano oggi i seguenti :

1) conciliare l'esigenza di rappresentatività con l'esigenza di governabilità; 2) rilegittimare e ricomporre il sistema dei partiti politici affinché siano in grado di sostenere e di rinforzare i meccanismi istituzionali che si vuole porre alla base del nostro sistema di governo; 3) evitare candidature "calate dall'alto" che limitino la libertà degli elettori di scegliere i propri rappresentanti; 3) evitare maggioranze artificiali che attribuiscono premi eccessivi alle forze politiche che superino la tornata elettorale, in modo da tutelare il più possibile il rapporto di rappresentanza fra eletti ed elettori.

4) valorizzare la rappresentanza di genere. Sottolinea come tale problema sia ormai avviato a soluzione dopo le riforme dell'art. 51 e dell'art.117 della Costituzione che impongono sia al legislatore statale che regionale di rimuovere gli ostacoli che impediscono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive e dopo l'ormai definitiva posizione espressa a riguardo dalla Corte costituzionale. La quale, in perfetta armonia con il legislatore costituzionale, è passata dai meri moniti rivolti nella sentenza del 1993 alle forze politiche perché operassero in tal senso ad un esplicito avallo di misure a carattere "antidiscriminatorio" che permettano di riequilibrare (oggi a favore delle donne e domani del sesso che risultasse sottorappresentato) i meccanismi della rappresentanza che apparissero, sotto tale profilo, deficitari. Ricorda come, nonostante ciò, ad eccezione della legge n. 80 del 2004 (che prevede al suo interno meccanismi antidiscriminatori), nulla fu fatto inaspettatamente in occasione della riforma elettorale del 2005. Legge che ha il torto non tanto di aver trascurato tali profili, ma di averli addirittura volutamente omessi. Sottolinea come sia inutile ricordare il tentativo portato avanti dall'allora ministro delle pari opportunità di aggiungere un emendamento che mirava ad introdurre nelle liste elettorali l'obbligatoria presenza di entrambi i sessi, con una misura minima di almeno un quarto. Rileva come tale emendamento non solo non passò, ma fu addirittura clamorosamente respinto con un voto *bipartisan*, che registrò un'ampia convergenza delle forze politiche impegnate in quel dibattito. E ciò con evidenti ripercussioni sul riequilibrio della rappresentanza nella successiva tornata elettorale a differenza degli ottimi risultati ottenuti da quelle regioni (si riferisce in particolare alla Campania) che, con l'avallo della Corte costituzionale, hanno ottenuto ben altri risultati (v. sentenza n. 10 del 2004) . Sottolinea, comunque, come le forze politiche stiano cambiando atteggiamento e come, raccogliendo finalmente i moniti espressi a suo tempo dal giudice delle leggi, dimostrino una più matura sensibilità verso questo problema, offrendo un contributo per allineare finalmente il nostro Paese agli Stati che da tempo si sono dimostrati più evoluti. Dando un ordine di preferenza alle ipotesi di riforma elettorale, opta, *in primis*, per il doppio turno di collegio, in quanto il più rigoroso e stringente e, quindi, astrattamente più in grado di soddisfare gli elementi evidenziati. Sottolinea come tale modello produca i suoi effetti migliori in un sistema partitico non frazionato come è il nostro, ma, comunque sia in grado, come ci insegna la Francia, di ricompattare le diverse forze politiche intorno ai due partiti maggiori. Sottolinea come tale sistema possa dare vita a governi anche di coalizione, ma *meno esposti ai ricatti dei partiti minori*. Mette in evidenza come tale modello, offrendo agli elettori la possibilità di esprimere una seconda preferenza in base al primo risultato elettorale, permetterebbe una più ponderata selezione della classe politica e, quindi, anche una maggiore responsabilizzazione dei partiti nella scelta dei propri candidati sia sotto il profilo personale che territoriale. Aggiunge come esso possa bene armonizzarsi sia con una eventuale scelta verso il sistema semipresidenziale, in cui è da tempo applicato, sia con una scelta per un sistema parlamentare razionalizzato, che sembrerebbe accogliere i maggiori consensi nella commissione. Ritiene opportuno, tuttavia, introdurre una variante, ovvero non prevedere collegi



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

uninominali ma plurinominali con liste corte, onde consentire l'espressione di preferenze. Sottolinea come ciò potrebbe risolvere il problema delle primarie, necessarie in caso di collegi uninominali. In subordine, ritiene che la legge Mattarella del 1993 potrebbe costituire un'alternativa ancora valida, pur con alcuni correttivi. Evidenzia, infatti, come indubbia sia apparsa la poca funzionalità dello scorporo dei voti per il calcolo della proporzionale che ha favorito la frantumazione delle forze in competizione, nonostante la clausola di sbarramento, dando luogo ad un bipolarismo imperfetto che ha gravemente pesato sulla nostra esperienza maggioritaria. Sottolinea come tale esperienza, con tutti i suoi difetti, avrebbe potuto correggersi se non fosse stata interrotta con la riforma del 2005.

In via ulteriormente subordinata, indica il sistema proporzionale con premio di maggioranza. Sottolinea come esso, nonostante la cattiva riuscita nelle varie tornate elettorali, sia da più parti propugnato e come sia necessario modificarlo con un meccanismo "ponderato" sia in riferimento al *quorum* richiesto per ottenere il premio, sia in riferimento all'entità del premio medesimo. Sottolinea come tale modello sia quello preferito a livello politico e, comunque, quello recepito nel progetto unificato messo in discussione nella scorsa legislatura. Evidenzia come esso rappresenti l'ipotesi meno selettiva della classe politica (sia pure con l'introduzione del voto di preferenza) e più delle altre esposto al formarsi di coalizioni occasionali e coatte.

FRATTINI

Auspica che la Commissione elabori un organico e innovativo sistema costituzionale e una coerente normativa elettorale. Opta per il modello semipresidenziale con un doppio turno uninominale. Non reputa opportuna la c.d. "costituzionalizzazione" della legge elettorale. e ritiene praticabile la modifica della legge elettorale anche nell'ultimo anno della legislatura.

Ritiene che, se dovesse prevalere la tesi a favore del sistema presidenziale, dovrebbero essere approfondite le problematiche relative alle autorità indipendenti, alla funzione pubblica, il nuovo ruolo del Consiglio di Stato, alla Corte dei conti e al Consiglio Supremo di Difesa. Collega l'instabilità del sistema italiano alla debolezza dei partiti piuttosto che alle caratteristiche della legge elettorale. Rileva anche che gli elettori italiani hanno mutato le loro caratteristiche e sono divenuti oggi più partecipativi; pertanto, continuare a percorrere la strada delle liste predeterminate, delle liste di partito, potrebbe contribuire ad accentuare la frustrazione generale dell'opinione pubblica. Il collegio uninominale, al contrario, consentirebbe la scelta del candidato.

Dubita sull'opportunità di optare per il sistema proporzionale con il voto di preferenza: tale sistema favorirebbe una cattiva gestione della politica attraverso la negoziazione dei voti. Evidenzia, tuttavia, come anche il sistema uninominale presenti delle problematiche. Ritiene che sia fondamentale, nel collegio uninominale, stabilire chi debba scegliere i candidati, non escludendo la regolamentazione delle primarie.

Concorda con Barbera sul fatto che il sistema elettorale possa avere ripercussioni sulla stabilità economica del Paese.

PINELLI

Ritiene che la legge elettorale, anche alla luce delle esperienze costanti nel costituzionalismo europeo del secondo dopo guerra, non possa essere "irrigidita in Costituzione".

Concorda sull'opportunità di annoverare le leggi elettorali fra le leggi organiche, sottoposte ad una procedura a maggioranza assoluta. Ritiene plausibile associare l'ipotesi del sistema elettorale a doppio turno di coalizione di cui si sta discutendo con una razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Al riguardo ritiene che conferire al Presidente del Consiglio il potere di scioglimento, unitamente all'introduzione della sfiducia costruttiva, costituisca un mutamento radicale rispetto



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

agli attuali equilibri. Ciò equivale infatti a sostituire un sistema di “stabilizzatori automatici” del rapporto Parlamento-Governo come quello vigente in Germania e in Spagna, a quello attuale, in cui il compito di ricostituire le condizioni di una maggioranza parlamentare ricade sul Presidente della Repubblica. Ma tale innovazione costituzionale richiede una strutturazione del sistema politico più forte, che la riforma elettorale dovrebbe quantomeno poter incentivare. Concorda con Tabellini quando osserva che il doppio turno di coalizione assicura una stabilizzazione delle maggioranze a favore dei partiti più grandi in misura minore del doppio turno di collegio. Tuttavia, se la soglia richiesta per il premio di coalizione venisse elevata alla maggioranza assoluta dei voti, le differenze fra i due sistemi si attenuerebbero notevolmente.

PITRUZZELLA

Osserva come la discussione sul sistema elettorale sia abbastanza divisiva in quanto, ogni proposta presuppone una certa analisi del sistema politico, delle relative disfunzioni, degli obiettivi e dei valori nonché del tipo di democrazia che si intende realizzare.

Ritiene che il principale problema sia quello di come dare vita a un sistema elettorale che favorisca la aggregazione di più forze politiche: tutti gli esperimenti fatti, ivi compreso il “porcellum”, avevano questo obiettivo. Tuttavia l’aggregazione di forze eterogenee si è riflessa negativamente sulla coesione della coalizione di governo, sempre caratterizzata da una estrema conflittualità. Sottolinea, altresì, che la situazione di eterogeneità delle coalizioni, ma soprattutto della degenerazione in fazione dei partiti, determina l’aggravarsi della propensione ad aumentare la spesa pubblica e la pressione fiscale. Sostiene che per risolvere le problematiche attuali occorra prevedere sistemi elettorali che facilitino l’aggregazione, che ostacolino la degenerazione interna di ciascun partito e conducano verso sistemi selettivi. Ritiene che il sistema elettorale proporzionale, sia pure con premi di maggioranza e altre clausole di sbarramento e con i dovuti correttivi relativi alla selettività, non possa sortire un buon effetto. In particolare perché per rafforzare la legittimità del Parlamento e dare ai cittadini il potere di scelta dei parlamentari sarebbe necessario eliminare la lista bloccata. Questo comporterebbe la reintroduzione delle preferenze al fine di recuperare il rapporto con i cittadini. Ma in quest’ultima ipotesi, ritiene che la tesi di D’Onofrio sul collegio uninominale debba essere ribaltata, perché sono proprio le preferenze che determinano, come dimostra la storia politica italiana, un maggiore rischio di infiltrazioni di poteri occulti e/o malavitosi.

Ritiene, poi, non scontato che il sistema proporzionale determini automaticamente un rafforzamento dei partiti attraverso le preferenze.

Ferma restando la sua preferenza per il maggioritario a doppio turno, ritiene che in mancanza di accordo su questo sistema, si potrebbe ragionare su formule basate sul collegio uninominale. Nota, però, come in tema di legge elettorale vi sia un problema concreto di praticabilità politica. Ed in questa prospettiva, sia pure come opzione subordinata, ritiene apprezzabile l’ipotesi formulata in alcuni precedenti interventi del doppio turno di coalizione.

Ritiene che la legge elettorale debba essere prevista come una legge organica per conseguire una maggiore stabilizzazione.

CATELANI

Ritiene che vi sia una stretta connessione tra forma di governo, riforma elettorale e organizzazione dei partiti: in particolare, a suo parere, gli obiettivi primari da raggiungere devono riguardare l’unità governativa, la responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri e la rappresentatività. Ritiene che tali obiettivi siano strettamente connessi in un disegno unitario. Ritiene che debbano essere rispettati due principi fondamentali (la riduzione della frammentazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

tra i partiti e la garanzia della stabilità governativa), in quanto non valuta sufficiente attribuire un peso maggiore al Presidente del Consiglio e allo stesso tempo prevedere forze politiche che non siano in grado di sostenere l'attività dell'esecutivo. Propone tre ipotesi di soluzione (il sistema del collegio uninominale, il premio di maggioranza e le clausole di sbarramento), le quali, pur fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi discussi all'odierna seduta, non possono, forse, coesistere.

Con riguardo al sistema uninominale ritiene che sicuramente favorisca la stabilità governativa, ma non il sistema uninominale a turno unico dove le forze più piccole per sostenere quelle più forti possono condizionare il governo a cui partecipano. Quindi ritiene in ogni caso preferibile, indipendentemente dalla forma di governo prescelta, il sistema uninominale a doppio turno, anche se l'uninominale non garantisce, come invece spesso si dice, un collegamento più stretto all'elettore o, addirittura che "i candidati siano scelti direttamente dai cittadini". La possibilità di eleggere un solo candidato in ogni circoscrizione spinge i partiti a scegliere quello che ha maggiori possibilità di essere eletto, ma questo non esclude che in determinate zone "sicure" il partito possa imporre un candidato, così da far venir meno quegli obiettivi di trasparenza, lotta alla corruzione, riavvicinamento dei cittadini alla politica, che il sistema uninominale normalmente si ritiene che possa garantire. D'altra parte la legge elettorale, insieme alle norme costituzionali che modificheranno la forma di governo, devono garantire, come aveva precisato nella precedente riunione, la stabilità governativa, la responsabilità del governo e la responsabilità fra eletto ed elettore.

La soluzione, a suo parere percorribile per quanto riguarda la legge elettorale, è quella relativa ad un premio di maggioranza attribuito al ballottaggio tra i due partiti che raggiungono il maggior numero di voti: pertanto non un ballottaggio di coalizione bensì di partiti. Tale soluzione garantirebbe la governabilità e nello stesso tempo eviterebbe una coalizione eccessivamente divisa. E' preferibile che sia un partito che ottenga il premio di maggioranza, piuttosto che la coalizione che può destabilizzare al suo interno l'attività di governo. In questo modo, ritiene che si possa disincentivare anche il multipartitismo estremo presente in Italia: il ballottaggio potrebbe funzionare al secondo turno solo se nessuno dei partiti raggiunge il 50% + 1, ipotesi che può essere considerata certa nell'attuale assetto partitico. Osserva, tuttavia, che permanerebbe il problema dell'individuazione al primo turno del metodo tramite il quale avviene la scelta dei candidati.

A tal proposito, indica alcune soluzioni: 1) l'ipotesi meramente proporzionale, che, peraltro, non ritiene valida, perché determinerebbe ancora una volta il proliferare del numero dei partiti a danno della stabilità governativa, che costituisce un obiettivo fondamentale; 2) l'introduzione, alla prima votazione, di un sistema di collegio uninominale, che, tuttavia, non risolverebbe il problema della necessità di riavvicinare gli elettori alla politica e quindi attribuire loro la possibilità di scegliere effettivamente i candidati; 3) l'individuazione di un sistema uninominale non con un solo voto di lista, ma con più nomi che consentano all'elettore di scegliere direttamente. Un sistema uninominale che potrebbe essere definito *sui generis*, nel senso che, pur essendo il collegio uninominale, ogni partito debba indicare nella lista non un solo nome, ma un numero maggiore (3/5), consentendo così agli elettori di scegliere quale fra i candidati è maggiormente gradito e nello stesso tempo al partito di raccogliere un maggior numero di voti.

Reputa che alcuni modelli, come quello della lista bloccata, non siano idonei sia per la problematica relativa alla rappresentatività, sia perché non consente al partito di poter garantire successivamente una stabilità. Osserva la necessità di prevedere un meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza che tenga conto del riequilibrio di genere. Invero, osserva che qualsiasi legge elettorale che non rispetti la rappresentanza di genere, è di per sé illegittima costituzionalmente; pertanto, qualunque ipotesi venga adottata dovrebbe tener conto di tale aspetto,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

con le soluzioni già indicate nell'intervento sulla forma di governo. Le soluzioni sono plurime, dalla doppia preferenza di genere secondo il modello introdotto nella legge elettorale campana, al premio di maggioranza attribuito al partito che ottiene il 50% + 1 dei voti con seggi che consentano un riequilibrio di genere qualora nel partito non siano già stati eletti almeno un terzo di candidati di genere diverso o, ancora, con un intervento meno invasivo utilizzato in Francia che prevede una significativa riduzione del rimborso delle spese elettorali ai partiti che non hanno presentato candidati di entrambi i sessi in misura paritaria. Ritiene che l'obiettivo che debba essere perseguito sia la piena parità.

Si sofferma, infine, sulla problematica relativa alla legislazione di contorno alla legge elettorale che deve disincentivare in misura significativa il passaggio da un gruppo parlamentare ad un altro. I regolamenti parlamentari in questo caso potrebbero sia escludere la possibilità di formare i gruppi misti (soluzione più estrema), sia prevedere una significativa riduzione del finanziamento del gruppo misto (soluzione soft).

URBINATI

Premette che, rispetto ai lavori di questa commissione, non è necessario né desiderabile delineare posizioni comuni o tendere a una visione ecumenica; evidenzia l'importanza che il legislatore sia compiutamente informato della diversità delle opinioni che sono emerse nel corso dei lavori della commissione.

Aderisce, in gran parte, alle proposte e agli argomenti espressi da Onida, riguardanti in particolare:

- a) l'autonomia del sistema elettorale rispetto alla forma di governo;
- b) la non inclusione delle norme relative al sistema elettorale nella costituzione;
- c) la centralità del modello parlamentare;
- d) la necessità che il sistema elettorale risponda alle esigenze di governabilità e rappresentatività, che non sono tra loro dissociabili;
- e) l'esigenza di consentire la formazione di maggioranze più attente alla volontà dei cittadini e più responsabili.

Si dissocia dalla definizione "sistema parlamentare *molto* razionalizzato" di cui non ne comprende il senso; non le è chiaro il significato che ha l'avverbio "molto" utilizzato da Violante nel corso di questa riunione.

Dichiara di avere perplessità sul collegio uninominale a doppio turno (questa è l'unica ragione di dissenso con le posizioni sostenute da Onida), sostenendo che la rappresentatività sia più garantita dal sistema proporzionale corretto (non puro). Osserva che "rappresentare" non significa semplicemente "dar voce", ma occorre anche che la voce emessa sia forte abbastanza da indurre l'ascolto: su questo principio, oltre che su quello della governabilità, si basa l'idea della soglia di sbarramento. Spiega la ragione di questa sua preferenza attribuendo al suffragio due diritti politici democratici: quello di governare (formare una maggioranza) e quello di essere rappresentati o avere un punto di riferimento nelle istituzioni che sia sensibile alle e rispecchi le ragioni dei cittadini. La frammentazione della rappresentanza può essere di ostacolo a entrambi i diritti perché mentre rende difficile la formazione di maggioranze (e, soprattutto, assegna alle minoranze un potere di veto che viola il principio democratico) compromette la stessa rappresentanza. Infatti se chi siede in Parlamento non ha fuori un voce organizzata di riferimento, egli finirà fatalmente per essere un rappresentante di se stesso. Avere una voce nelle istituzioni senza che questa voce sia forte abbastanza anche fuori delle istituzioni, significherebbe tradire entrambi i diritti politici contenuti nel suffragio. A tal riguardo richiama Norberto Bobbio il quale aveva individuato la crisi del Parlamento nelle democrazie moderne anche nella crisi di rappresentatività conseguente alla



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

dissociazione tra rappresentanza e partiti. Osserva in sostanza che il Parlamento democratico deve essere costituito dai partiti, affinché chi è eletto non rappresenti solo sé stesso (affinché quindi questa istituzione non assomigli a un'assemblea di oligarchi eletti).

Poiché nel diritto di voto sono compenerati due diritti, un buon sistema elettorale sarà quello che cercherà di rispettare entrambi, non l'uno a discapito dell'altro. Esprime quindi due opzioni:

1. La prima in ordine di preferenza è quella proporzionale con sbarramento e collegi piccoli, prevedendo anzi l'obbligo di residenza dei candidati, affinché questi abbiano un legame con il corpo elettorale nel corso di tutto il loro mandato – la rappresentanza è infatti un processo non solo un'istituzione, un modo di partecipare che cittadini e rappresentanti devono potere costruire interagendo. In base alla duplice funzione del diritto di voto sopra elucitata, non ritiene convincente la teoria di Ruffini (varie volte ripresa da alcuni colleghi di questa commissione) secondo la quale il cittadino sarebbe un "arbitro". Ella sostiene invece che il cittadino è un attore politico, quindi non arbitro ma un "partigiano" anche quando giudica: non sta fuori dal gioco come un arbitro. Il cittadino è attore politico (sia quando vota sia quando esprime la propria opinione o protesta e fa sentire la sua voce), e lo è anche quando giudica l'esito del suo voto e delle azioni di chi ha votato e delle istituzioni: in questa funzione doppia della cittadinanza (attiva e giudicante) sta il valore della democrazia. Quindi anche quando si fa giudice delle azioni dei propri rappresentanti, il cittadino/a è attore politico, e il suo giudizio non è neutrale ma pieno di interessi poiché egli/ella è sempre parte in causa. Se fosse solo "arbitro" sarebbe un recettore passivo che assisterebbe a uno spettacolo condotto da altri. Questa visione del cittadino "arbitro" si attaglia bene con una concezione plebiscitaria della democrazia, non con una concezione parlamentare (ovvero rappresentativa). La pluralità delle idee e degli interessi non deve intimorire, né deve intimorire che ci siano partiti e visioni di opposizione come sembra di capire quando si ascoltano discorsi che vedono solo un corno del problema: quello della governabilità, e trascurano quello della rappresentanza e quindi della necessità che siano ben espresse e rappresentate anche le posizioni di minoranza, le opposizioni (una esigenza che Lelio Basso aveva ben argomentato in Assemblea Costituente). Ribadisce che occorre fare in modo che pluralità e diversità convergano con il "filtraggio" operato dai partiti. Osserva che se un buon sistema elettorale deve essere in grado di consentire di formare una maggioranza e di rappresentare non solo la maggioranza, allora questo può meglio essere ottenuto col metodo proporzionale non puro ma con lo sbarramento per esempio al 5% o 6% (la Germania lo ha fissato al 5% e lo applica alla Camera composta di 622 Deputati). Non si nasconde che può essere difficile introdurre la quota di sbarramento in corso d'opera, ovvero quando i giocatori non sono più "dietro il velo di ignoranza" (ignoranti cioè della loro forza e debolezza). Difficile non prevedere opposizioni.

2. In secondo luogo, propone un "piano B". Lo fa riandando alla proposta avanzata da Luigi Einaudi nel 1953 come risposta contro la c.d. "legge truffa" (l'equivalente della quale governa oggi il nostro sistema elettorale). Questa proposta secondo Einaudi avrebbe garantito le esigenze del cittadino di indicare le preferenze e di poter formare una maggioranza, senza ricorrere al proporzionale. L'esigenza da lui espressa si adattava bene a quel che oggi è noto come sistema "australiano", adottato con successo in molti Paesi del Commonwealth e che è un lontano parente di quel sistema con voto singolo trasferibile che J.S. Mill aveva caldeggiato nel 1861 con lo scopo di reagire contro il "first-past-the-post" per non sprecare voti ovvero non rappresentare solo la maggioranza. Il sistema "australiano" oggi in vigore è con "voto alternativo" e consente all'elettore di trasferire l'intenzione di voto dal suo candidato preferito (il primo che sceglie) a un altro ritenuto più vicino o meno lontano qualora il prescelto con il primo voto non abbia possibilità di vincere: per questo si tratta di un vero e proprio "ballottaggio preventivo" o di un "doppio turno in un turno solo" come è stato definito. È un sistema combina le esigenze di formare una maggioranza che il



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

collegio uninominale a doppio turno dovrebbe garantire con il principio della scelta non solo del candidato ma anche della coalizione possibile. Quindi dà più peso al voto dei cittadini che alle preferenze dei partiti. Ha dalla sua il fatto che non affatica l'elettorato con due tornate elettorali come il doppio turno e che non spreca i voti (ovvero non si occupa solo di formare la maggioranza ma anche per dar voto alle opinioni diverse dei cittadini) e infine dà al cittadino il potere di indicare coalizioni possibili tra partiti affini (evitando di lasciare ai partiti il potere di formare coalizioni innaturali come quella che abbiamo, non rappresentata dal voto e non scelta dai cittadini).

Sintetizza alla fine i pregi di questo modello:

- a) riduce lo spreco di voti;
- b) conferisce al cittadino maggior potere di decisione, conferendo legittimità al sistema;
- c) proporzionalizza le preferenze;
- d) non affatica l'elettorato con due tornate;
- e) offre importanti indicazioni di coalizioni tra partiti affini.

A completare il suo intervento si sofferma infine e brevemente sugli strumenti di democrazia diretta, osservando la necessità di modificare il referendum abrogativo che come ha messo in luce la scorsa volta un collega (Falcon) produce l'effetto di assegnare a chi è contrario al referendum il potere di decretarne la validità determinando il quorum. Il modello tedesco sarebbe preferibile. Ribadisce l'importanza di una normativa che introduca il diritto all'informazione, nella fruizione e nella produzione; in aggiunta di una legislazione coerente anche con la normativa europea che smantelli il nomopolio (e il duopolio) del sistema televisivo e sia di vera garanzia del pluralismo, un principio fondamentale nella democrazia contemporanea, fortemente segnata dal potere dell'opinione.

Si sofferma, poi, sull'art. 51 Cost., che obbliga il legislatore a intervenire affinché le cittadine possano accedere agli uffici elettivi in condizioni di eguaglianza. Condivide fortemente le ricche motivazioni portate da Grisolia. Sul punto osserva che non si tratta di rappresentanza di minoranze ma di uguale opportunità politica per le cittadine di essere rappresentate ed elette. Si stupisce come questo tema sia così sottovalutato da coloro che lamentano la crisi di legittimità delle istituzioni rappresentative. Ritiene che si tenda a sottostimare un fatto importante, ovvero che la rappresentanza, contrariamente al voto diretto, ha un forte carattere simbolico. Invita a immaginare di osservare dall'altro il Parlamento e domandarsi se non risulterebbe stonato e quindi ingiusto constatare che esso sia composto solo di rappresentanti maschi. Conclude il suo intervento riassumendo le sue posizioni generali tenute nella commissione. Ovvero, osserva, rispondendo ai critici del sistema parlamentare, che essi hanno costruito una visione mitologizzata dei poteri esecutivi dei sistemi presidenziali o semi-presidenziali, ritenendoli capaci di decidere speditamente e con competenza in materie finanziarie ed economiche (poiché sembra che questo sia il settore del quale i presidenzialisti più si preoccupano) e menziona, criticamente, gli esempi degli Stati Uniti e della Francia, che non brillano né di efficienza né di speditezza decisionale. Non si possono attribuire al parlamento limiti che hanno le società, le loro classi dirigenti economiche (oltre che politici), i loro sistemi burocratici. Infine, non si possono addossare alle democrazie problemi che sono interni al sistema economico e finanziario. Le disfunzioni del sistema, che pure ci sono, vanno risolte restando nel sistema, ecco perché parlare di razionalizzazione del sistema parlamentare ha un senso. Circa le correzioni per razionalizzare il sistema, non è convinta che sia una buona scelta dare al Primo ministro il potere di sciogliere le Camere, poiché egli è parte in causa.

Ritiene che il primo e solo urgente bisogno sia quello della riforma elettorale, la quale deve essere fatta a prescindere da ogni altra esigenza.

Afferma che la Costituzione dovrebbe essere oggetto al massimo di "manutenzione" ma non di mutamento d'identità (come avverrebbe se si propendesse per un sistema semi-presidenziale),



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

poiché in questo caso servirebbe una nuova assemblea costituente in quanto le modifiche da apportare sarebbero radicali e chiamerebbero in causa l'intera struttura. Da ultimo, ritiene che non sia questo il momento e il parlamento migliore per intraprendere una riforma della carta, anche per le ombre di incostituzionalità che gravano sulla legge elettorale con la quale questo parlamento è stato eletto.

MOSCARINI

Intende affrontare la questione della legge elettorale solo con riferimento all'unica Camera politica, ipotizzando che la Seconda Camera sia eletta in modo indiretto.

Ritiene che, a suo parere, Onida, affermando la mancanza di connessione tra legge elettorale e forma di governo, abbia, in realtà, voluto intendere solo l'urgenza della riforma elettorale e chiedere di slegare la questione della legge elettorale dalla forma di governo e dal procedimento di revisione costituzionale.

Analizza, quindi, la forma, i tempi e i contenuti della legge elettorale.

In relazione alla forma, opta per l'introduzione di una legge organica con maggioranza qualificata che ne renda difficile la modificazione (non concorda, invece, con la costituzionalizzazione della legge elettorale proposta da Tabellini).

In relazione ai tempi, ritiene che le modifiche relative al premio di maggioranza e al sistema delle preferenze debbano essere introdotte tempestivamente, comunque prima della sentenza della Corte costituzionale, la cui udienza risulta fissata al dicembre 2013, ed indipendentemente dagli altri temi di riforma,

In relazione ai contenuti, predilige un parlamentarismo razionalizzato, inteso come sistema misto e richiama il cd. "Mattarellum", 75% maggioritario e 25% proporzionale, ma senza scorporo.

A differenza della legge Mattarella, per quanto riguarda la quota del 75% condivide l'opzione di un doppio turno di collegio, con collegi uninominali, maggioranza assoluta al primo turno e voto alternativo trasferibile.

Ritiene opportuno prevedere il ballottaggio al secondo turno tra i primi due candidati Premier votati e le prime due coalizioni votate.

Il Premier sarà eletto quale capo della coalizione ed immesso nelle funzioni dalla nomina del Presidente della Repubblica, priva di alcuna discrezionalità.

Per quanto riguarda la quota proporzionale concorda con la previsione di una soglia di sbarramento non inferiore al 5%.

La formula elettorale determinerebbe l'attribuzione della maggioranza assoluta dei seggi alla coalizione ed al candidato Premier che ottengono la maggioranza assoluta al primo turno o la maggioranza dei voti al ballottaggio.

Ritiene che la ristrutturazione del sistema dei partiti dovrebbe essere una conseguenza necessaria della modifica della formula elettorale e che, in ogni caso, l'attuazione delle norme costituzionali relative ai partiti andrebbe realizzata dal Parlamento con legge ordinaria e con modifiche dei regolamenti parlamentari.

Ritiene necessario l'adeguamento dei regolamenti parlamentari alla nuova formula elettorale.

Ritiene che il potere di scioglimento anticipato, in un sistema di parlamentarismo razionalizzato con elezione diretta del Premier quale capo della coalizione debba essere conferito al Premier, il quale lo userà come potere di pressione sulla propria maggioranza, come nel sistema inglese antecedente la riforma del 2011.

Ritiene necessario reintrodurre il voto di preferenza.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Richiama gli ottimi interventi delle colleghe Nicotra, Catelani, Brunelli e Urbinati con particolare riferimento alla doppia preferenza di genere che favorisca l'incremento della partecipazione delle donne alla vita politica del Paese.

DOGLIANI

Ritiene che le posizioni espresse nella seduta odierna siano state un po' confuse.

Osserva che pochi interventi si sono soffermati sul sistema tedesco, che, a suo avviso, potrebbe soddisfare la duplice esigenza di introdurre i collegi uninominali e di rendere nazionale la competizione. S'interroga sulle ragioni che rendono difficile in Italia la realizzazione di questo secondo punto non sia realizzabile.

Si esprime a favore del sistema parlamentare.

MIRABELLI

Invita a non sottovalutare gli effetti che potrebbe avere la sentenza della Corte costituzionale dal punto di vista temporale.

Si chiede quale legittimazione potrebbe avere un Parlamento eletto in base di una legge eventualmente dichiarata incostituzionale, nonché sulle ripercussioni che questo avrebbe sui lavori della Commissione. Ritiene opportuno, pertanto, senza bloccare l'*iter* delle riforme, procedere più rapidamente sulla riforma della legge elettorale. Per quanto riguarda il sistema maggioritario di collegio ritiene "interessante" il ballottaggio preventivo perché, da un lato, evita la fase di contrattazione, dall'altro, evita la disaffezione. Osserva, però, che ciò non garantisce una maggioranza parlamentare.

S'interroga se il collegio unico nazionale contestuale, rispetto al quale il voto potrebbe essere maggioritario o proporzionale con premio maggioranza e quota sbarramento alta, sia compatibile con detto sistema.

Ribadisce gli obiettivi da perseguire: stabilità, rappresentatività e efficacia dell'azione di Governo. Mette in guardia dal rischio di una stabilità non funzionale.

Accenna alla possibilità di attribuire il potere di scioglimento delle Camere al Presidente del Consiglio.

Ritiene che un proporzionale corretto possa conseguire gli stessi risultati attraverso un'alta soglia di sbarramento e un premio di maggioranza ancorato a un *quorum* minimo. Ritiene "interessante" l'elezione diretta del Senato con un metodo nettamente proporzionale.

Non concorda con la costituzionalizzazione del sistema elettorale. Ritiene che si debba prevedere una legge organica, che non attribuisca alla maggioranza la possibilità di manipolare il sistema elettorale in funzione di una propria convenienza.

Richiama l'attenzione sul problema del rapporto Governo-amministrazioni, rispetto al quale osserva la necessità di non inserire nuovi elementi di rigidità in Costituzione.

CIARLO

Osserva che nel dibattito odierno è emerso un particolare interesse rivolto solo alla prima Camera.

Ribadisce l'estrema differenziazione delle due Camere e come queste non possano compiere i medesimi atti neanche in tema di modifica della legge elettorale.

Ritiene necessario chiarire il parlamentarismo razionalizzato e il rapporto fiduciario.

Esprime perplessità sul sistema regionale. Conclude concordando con le opinioni di Mirabelli.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

OLIVETTI

Afferma che fra gli argomenti prospettati dai fautori del regime semipresidenziali, l'unico che lo ha convinto è di carattere strettamente politico: vale a dire la possibilità di uno "scambio" fra semipresidenzialismo – desiderato dal centrodestra – e doppio turno di collegio – gradito a molti nel centro-sinistra. Ritiene però che al sistema a doppio turno possano essere mosse obiezioni non meno gravi di quelle già mosse, nelle sedute precedenti, al sistema semipresidenziale.

Reputa infatti che il sistema elettorale a doppio turno di collegio, così come il sistema "australiano" del voto alternativo, garantiscano la governabilità, ma a scapito della rappresentatività dei Parlamenti eletti attraverso di essi. Ricorda che nelle elezioni legislative francesi del 1993, i partiti moderati di centro-destra ottennero il 40 per cento dei voti nel primo turno elettorale e conseguirono l'80 per cento dei seggi al termine del secondo turno.

A suo avviso occorre invece ricercare una soluzione che individui un ragionevole punto di equilibrio fra queste due istanze. Richiama un'affermazione contenuta nel volume di Shugart e Wattenberg sui sistemi elettorali misti, secondo la quale il XIX secolo è stato il periodo dei sistemi maggioritari basati su collegi uninominali, il XX secolo è stato il periodo dei sistemi proporzionali, il XXI secolo potrebbe essere il secolo dei sistemi misti. Ritiene che la riforma elettorale debba muoversi all'interno dell'universo dei sistemi elettorali misti.

Osserva che l'obiettivo fondamentale dovrebbe essere quello di incentivare, ma non necessariamente di assicurare in ogni caso, la formazione di maggioranze; qualora le condizioni politiche siano tali da non produrre una maggioranza immediatamente dopo il voto, la soluzione dovrebbe essere cercata nelle classiche risorse dei regimi parlamentari, in particolare in una grande coalizione o in un governo di minoranza.

Ritiene che il sistema elettorale tedesco possa essere un buon punto di partenza. A tale sistema si dovrebbero poi apportare correzioni per favorire (anche se non necessariamente per assicurare) la formazione di una maggioranza.

Sintetizza un'ipotesi di sistema elettorale di questo tipo, a base tedesca, ma con doppio turno eventuale e premio nazionale: in presenza di un numero complessivo di 500 deputati da eleggere, si potrebbe ipotizzare che 400 vengano eletti al primo turno con regole molto simili a quella previste per il sistema tedesco, con una clausola di sbarramento del 5 per cento per l'accesso al riparto dei seggi. Si potrebbe ad es. ipotizzare che 250 deputati siano eletti in collegi uninominali maggioritari a turno unico e 150 in liste regionali bloccate di partito, utilizzando questi ultimi 150 seggi per riproporzionalizzare il risultato complessivo del primo turno. Mentre nel sistema tedesco l'elettore ha due voti, uno per il collegio e l'altro per la lista, in Italia, per valorizzare i partiti a scapito delle coalizioni (che rischiano di essere troppo eterogenee) si potrebbe stabilire che l'elettore ha un voto per il candidato nel collegio uninominale, che si estende automaticamente alla lista regionale di partito ad essa collegata.

Qualora un partito politico conseguisse la maggioranza dei seggi in questo modo, i rimanenti 100 seggi dovrebbero essere distribuiti proporzionalmente fra tutti i partiti che abbiano superato il 5 per cento dei voti e non si farebbe luogo ad un secondo turno.

Qualora invece nessun partito conseguisse la metà più uno dei seggi nel primo turno, si dovrebbe far luogo ad un secondo turno elettorale, cui dovrebbero essere ammessi solo i primi due partiti. I rimanenti 100 seggi andrebbero dunque distribuiti dopo il secondo turno, assegnandone al primo partito tanti quanti servano a fargli conseguire la maggioranza assoluta dei seggi (o una soglia di poco superiore, come quella prevista nella legge elettorale italiana oggi in vigore, vale a dire il 54 per cento dei seggi) e gli altri andrebbero distribuiti al secondo partito. Tale sistema avrebbe una base proporzionale, farebbe ricorso ai collegi uninominali per consentire agli elettori di scegliere il "loro" deputato, eviterebbe il ricorso alle preferenze e valorizzerebbe i partiti e non le coalizioni.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Ovviamente qualora al primo turno il voto fosse molto frammentato, e i principali partiti si attestassero attorno al 25 per cento dei consensi, come è accaduto nelle ultime elezioni, un premio di 100 seggi non sarebbe sufficiente a consentire al primo partito di ottenere la maggioranza dei seggi. Ma ciò dipenderebbe da una scelta chiara degli elettori, che un buon sistema elettorale può incanalare, ma non coartare del tutto: può, appunto, favorire la formazione di una maggioranza, ma non assicurarla.

MINISTRO QUAGLIARIELLO

Ringrazia tutti per l'intero lavoro svolto.

Afferma che, a breve, saranno pubblicati sul sito *web* tutti i resoconti delle riunioni con i documenti allegati. Successivamente, sarà predisposta un'antologia contenente i documenti di approfondimento pervenuti. Infine, si avvierà la stesura della relazione finale. Precisa che la relazione conclusiva non sarà oggetto di votazione; ricorda al riguardo che la Commissione è costituita da un elevato numero di componenti, nominati senza tenere in alcun conto particolari equilibri politici. Precisa che la relazione riporterà gli elementi condivisi, se vi saranno, e segnalerà l'esistenza di una o più opinioni discordanti, garantendo a ciascun Esperto la possibilità di esprimere una *dissenting opinion* oppure di produrre documenti, che saranno allegati alla relazione.

Esponde, poi, come di consueto, una breve sintesi dei lavori odierni.

Sottolinea, in primo luogo, i punti sui quali vi è stata unanimità:

a) il rifiuto di una costituzionalizzazione del sistema elettorale, salvo la possibilità – avanzata da alcuni – di prevedere elementi di rafforzamento attraverso una legge organica o la costituzionalizzazione di alcuni principi in materia elettorale;

b) l'attenzione per la legislazione “di contorno”, ivi inclusi i regolamenti parlamentari.

Rileva, in secondo luogo, la difficoltà di affrontare la discussione sulla riforma della legge elettorale, stante la profonda crisi in cui versano i partiti e sottolinea la complessità d'individuare soluzioni capaci di garantire la stabilità e l'efficienza dei Governi. In questo senso, ritiene indicativo che le forme di razionalizzazione insiste in alcuni sistemi – come quello inglese, ma anche, per certi aspetti, quello spagnolo – siano state poco richiamate nel dibattito odierno, a causa della degenerazione del sistema dei partiti.

In terzo luogo, nota un'ampia prevalenza di quanti evidenziano l'esistenza di una forte connessione tra il sistema elettorale e la forma di governo. Questa posizione, che comunque non fa venir meno la nobiltà dell'altra, era stata già espressa in Assemblea costituente da Vittorio Emanuele Orlando e poi ripresa da Togliatti. Ritiene che, in tale contesto, sia emersa una connessione quasi scontata tra la forma c.d. “semipresidenziale” e il doppio turno di collegio. In tal caso, rimarrebbe insoluta, però, la possibilità che il semipresidenzialismo implichi quattro o tre turni elettorali in rapida successione e la possibilità che il secondo turno presidenziale coincida con il primo turno delle legislative.

Rileva che coloro i quali sostengono il parlamentarismo abbiano confermato l'indicazione già contenuta nella relazione dei “Saggi” nominati dal Presidente Napolitano, cioè che quel sistema può convivere con una pluralità di sistemi elettorali, in particolare con una pluralità di sistemi proporzionali che possono essere più o meno razionalizzati.

Osserva che il problema nasce dalla ricerca di un *trade off* tra le due soluzioni delineate. Constata l'assenza di problemi nel caso in cui la formazione del Governo sia successiva alla conoscenza dei risultati elettorali; al contrario, rileva l'esistenza di maggiori problematiche nel caso in cui si stabilisca che la maggioranza “debba uscire dalle urne”. In questa prospettiva ritiene debba essere adeguatamente valutata la proposta di Violante, il quale - nell'ambito di un modello parlamentare - auspicava un doppio turno di coalizione. In questa prospettiva dovrà essere valutata



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

la necessità di adeguati strumenti di stabilizzazione, tra i quali assume particolare importanza l'attribuzione del potere scioglimento al Premier. Naturalmente occorrerà anche valutare se tale soluzione possa comportare un'eccessiva rigidità dal punto di vista squisitamente elettorale. In questo senso, per rendere elastico tale sistema, ove è centrale il premio di maggioranza, è stato proposto, da una parte, il sistema australiano con tutte le sue variabili, dall'altra, un meccanismo che preveda il premio maggioranza già al primo turno e un eventuale ballottaggio di coalizione.

Osserva che, nella ricerca di connessioni con i rispettivi sistemi elettorali, non sembrano essere emerse grandi difficoltà per una forma di parlamentarismo poco razionalizzato, né per una forma di semipresidenzialismo. Problemi maggiori, e da approfondire, ricorrono nell'eventualità in cui si volesse cercare una sintesi tra due sistemi.

Ricorda che Tucciarelli, Frosini, Vandelli, Salazar, Violini e Chimenti invieranno gli interventi scritti da inserire nel resoconto della seduta odierna (in allegato).



INTERVENTO CHIMENTI

Ricorda di essersi soffermata già in suoi interventi precedenti sulla necessità di un collegamento tra legge elettorale e forma di governo. L'esperienza finora ha dimostrato che esiste una maledizione della legge elettorale: tutte le volte che si formulano ipotesi di ingegneria istituzionale per cercare di venire incontro alle esigenze dei partiti ci si allontana sempre di più dall'interesse dei cittadini e non si riesce a raggiungere il risultato che i partiti si propongono. Si veda, al proposito, l'esempio del Mattarellum, approvato dopo il referendum elettorale del 1993, che non riuscì né a realizzare pienamente un sistema maggioritario, nel senso appunto l'indicazione uscita dalle urne, né a garantire, se non in parte, un'adeguata stabilità dei governi, nonostante il sacrificio della rappresentanza proporzionale. Così anche il Porcellum, ideato dal centrodestra per allargare i confini di una coalizione in cui più forti si erano fatte le identità partitiche, che, almeno nella sua prima applicazione, nel 2006, portò alla vittoria il centrosinistra, anche se era stato ideato per contrastarla. In seguito le conseguenze sono state anche peggiori: i risultati elettorali del 2013 dimostrano che, con l'evoluzione tripolare del quadro politico, la legge ha prodotto insieme il peggior vincente (il Pd) e il miglior perdente (il Pdl), costretti, con molte difficoltà, a governare insieme dopo essersi presentati come avversari in campagna elettorale.

L'obiettivo della riforma dunque dovrebbe essere una legge elettorale ben ponderata che possa stabilizzare la forma di governo, favorendo ipotesi di governabilità già nelle urne e restituendo il potere di scelta degli eletti ai cittadini. A questo tavolo sono state avanzate proposte che possono essere catalogate in tre distinti gruppi: ritorno al proporzionale puro; ritorno al Mattarellum (ma senza lo scorporo); doppio turno di collegio. Premette che non è d'accordo su nessuna delle tre. Il proporzionale a suo giudizio aveva già mostrato un evidente logoramento nella fase finale della c.d. Prima Repubblica. Il Mattarellum a suo avviso non è praticabile per le ragioni appena esposte. Il doppio turno non è auspicabile poichè meno adatto a un sistema parlamentare razionalizzato. Condivide invece l'ipotesi avanzata da Violante, con alcune precisazioni. E' d'accordo sull'innalzamento della soglia di sbarramento al 5 per cento e sul ripristino della preferenza unica, con la variante della seconda eventuale preferenza di genere. Riguardo al meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza: ricorda che la scelta di un tetto è stata già oggetto di un infinito dibattito parlamentare. Ed anche quando sembrava che un accordo fosse stato raggiunto con un tetto al 37,5 per cento, successivamente tale accordo non ha retto alle riserve espresse da un fronte trasversale a diversi partiti. Pertanto l'elevazione del tetto al quaranta per cento in sede di confronto parlamentare potrebbe rivelarsi un obiettivo difficile da raggiungere. Tra la scelta di un tetto al 40 per cento o al 50 per cento si pronuncia tuttavia a favore della prima. La seconda infatti, introducendo un tetto praticamente impossibile da raggiungere, stando alle dimensioni delle due attuali maggiori coalizioni, determinerebbe, nel primo turno, una sostanziale reintroduzione del proporzionale puro, con i partiti minori che resterebbero in stand-by in attesa del secondo turno, che a quel punto da eventuale - e qui peraltro sta la novità della proposta Violante - diventerebbe sicuro. Ritiene inoltre che il tetto debba riguardare i voti e non i seggi. Nel secondo turno si avrebbe in sostanza anche un rafforzamento della scelta del premier fatta direttamente dagli elettori: una razionalizzazione, nonché una legittimazione, di ciò che piuttosto confusamente e senza nessun fondamento costituzionale è già avvenuto negli ultimi anni.



INTERVENTO FROSINI

Per iniziare una discussione sul sistema elettorale occorre partire dalla seguente domanda: a cosa serve il sistema elettorale? Due sono le risposte: a fare una maggioranza e un governo; a rappresentare i sentimenti di una collettività. Nelle due risposte ci sono, implicitamente, le due grandi formule elettorali: il maggioritario, che esalta la governabilità; il proporzionale, che valorizza la rappresentatività.

Della seconda, ovvero l'eccesso di rappresentatività, l'Italia non ha potuto fare a meno di adottarla a partire dal 1948, cioè fin dalla nascita della democrazia repubblicana, che aveva bisogno di crescere e rafforzarsi anche attraverso la plurima rappresentanza dalle varie forze politiche. Questo processo di rappresentatività si è però esaurito all'inizio degli anni Novanta, complice una continua, snervante e dannosa ricaduta negativa sulla durata dei governi, e quindi sull'incapacità di produrre un indirizzo politico stabile, in grado di programmare un'attività di governo per l'intero mandato di legislatura.

E' possibile fissare il giorno in cui gli italiani hanno fortemente deciso che la governabilità doveva prevalere rispetto alla rappresentatività e, soprattutto, che il loro voto doveva "contare di più", perché oltre a quello sulla rappresentanza parlamentare ci doveva essere quello a favore dell'investitura del governo. Come ormai da tempo avviene nelle grandi democrazie occidentali. Il giorno è quello del 18 aprile 1993, quando 11 milioni e 662 elettori (su 14 milioni e 573, quindi l'83,30 per cento) votarono a favore del *referendum* per abrogare significative parti della legge elettorale del Senato, e consentire così che questa potesse trasformarsi, grazie alla normativa di risulta, da una legge sul sistema proporzionale a una che introduce un sistema elettorale a prevalenza maggioritario. Quella domenica di primavera di diciotto anni fa è stata e rimane un evento straordinario. Come partecipazione, come esito e come fatto giuridico. C'è chi vide proprio in quel *referendum* il veicolo di apparizione del potere costituente al servizio dei diritti e delle libertà pubbliche. Vinto il *referendum*, la tappa successiva fu l'approvazione – sotto dettatura referendaria – delle leggi n. 276 e 277 del 1993: entrambe introducevano – per il Senato la prima e per la Camera la seconda, sia pure con alcune significative differenze fra l'una e l'altra – un sistema elettorale maggioritario uninominale con correttivo proporzionale: ovvero, il 75 per cento dei seggi assegnato con metodo maggioritario, mentre il restante 25 per cento dei seggi distribuito proporzionalmente (con clausola di sbarramento al 4 per cento per la Camera) e secondo il criterio del cd. "scorporo". Certo, una legge che creava un sistema elettorale ibrido, se vogliamo "misto", ma che generava un profondo cambiamento del sistema politico e partitico, andando a incidere in maniera considerevole sulle regole della costituzione materiale. Sia chiaro un punto: quel voto referendario non volle, né poteva, scegliere un preciso sistema elettorale, ma piuttosto indicava chiaramente una filosofia del voto: ovvero, l'affermarsi di qualunque metodo che potesse consegnare agli elettori la libertà di scegliere una maggioranza e un governo.

Quindi, i cittadini italiani nel 1993 vollero affermare l'esigenza di avere una legge elettorale in grado di produrre una maggioranza e un governo, e quindi uno sviluppo del sistema politico in senso bipolare. Così come si è verificato ogniqualvolta si è andati a elezioni: nel 1994, nel 1996, nel 2001, nel 2006 e nel 2008. Un bipolarismo grazie al quale si è potuto così consentire all'elettore italiano di fare quello che gli elettori delle democrazie occidentali fanno già da tempo, e cioè di scegliere i propri governanti; quindi designare il governo votando per la sua maggioranza parlamentare, sulla base di un programma elettorale, che poi è destinato a divenire l'attività di indirizzo politico per la durata della legislatura. Si è così riusciti a portare l'Italia in Europa, con riferimento al metodo del governare. Infatti: il panorama europeo delle forme di governo – al di là del "modellino" parlamentare o semipresidenziale – è a larga prevalenza fondato sulla



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

legittimazione diretta dei governi, in cui il corpo elettorale è messo in condizione di scegliere chi deve governare. In tal modo, è come se stia venendosi a formare un patrimonio costituzionale europeo anche in tema di forma di governo, oltretutto, come noto, in tema di diritti di libertà; e che questo patrimonio costituzionale europeo è quello del buon governo, scelto dal corpo elettorale e responsabile di fronte a esso. Un governo soggetto al giudizio degli elettori, che possono agire su di esso per il tramite del voto, che può essere di premio o di sanzione, ovvero di rinnovo o di negazione della fiducia.

Ancora: si è potuto, sia pure con differenze, completare il disegno e lo svolgimento istituzionale degli esecutivi a livello comunale, provinciale e regionale, che prevedono la scelta immediata da parte degli elettori del Presidente e della sua maggioranza consiliare che lo sostiene fiduciarmente (peraltro sotto l'usbergo del *simul stabunt simul cadent*). Se il governo a livello locale è scelto direttamente dagli elettori non si vede perché altrettanto non dovrebbe farsi a livello nazionale, sia pure con il metodo dell'investitura piuttosto che dell'elezione diretta.

Quindi, è con l'assunzione del principio maggioritario che si viene a produrre un nuovo modo di governare e di fare l'opposizione.

Detto tutto ciò, un'ulteriore domanda: l'attuale legge elettorale consente il corretto esercizio del metodo maggioritario, il rafforzarsi del bipolarismo e l'investitura del governo da parte degli elettori? La risposta è sì; è un sì oggettivo. Non si può negare, infatti, che l'attuale legge elettorale esalta, meglio di altri meccanismi elettorali, il bipolarismo e il potere di scelta del governo da parte dei cittadini. A maggiore ragione se venisse modificato il bicameralismo prevedendo la fiducia al governo da parte della sola Camera dei deputati.

Si può immaginare di cambiare il meccanismo delle cd. "liste bloccate" (presente però in altri ordinamenti come la Germania), ma allora occorrerebbe reintrodurre le preferenze, che non pochi problemi ha procurato in termini di tenuta "morale" delle elezioni. Una ipotesi da coltivare potrebbe essere quella riguardante l'introduzione della cd. "lista flessibile", presente in alcuni ordinamenti europei, che consente agli elettori di modificare, a determinate condizioni, l'ordine di lista fissato dal partito. Per esempio, come avviene in Belgio, il candidato potrebbe "scalare" l'ordine di lista se ottenesse un numero di preferenze pari al totale dei voti ottenuti dal partito diviso il numero dei seggi da distribuire più uno. Resta, ovviamente, la libertà dell'elettore di votare solo la lista senza indicare la preferenza. Una parola, poi, sul cd. "mega premio di maggioranza": innanzitutto, c'è da dire che questo è applicato anche nelle elezioni locali (comunali e regionali): anzi in alcuni casi, complice la giurisprudenza del Consiglio di Stato, viene a essere forzatamente applicato in nome del "valore fondamentale della governabilità" (così, Cons. St. n. 3022 del 2010, sentenza sul comune di Alba), e quindi fatto prevalere financo sulla rappresentanza, e nonostante questa abbia un suo indubbio e autentico valore costituzionale. Il premio di maggioranza è funzionale a consentire di avere una maggioranza parlamentare solida e stabile (anche se la sua tenuta dipende dalle dinamiche politiche), che è la finalità stessa dei sistemi parlamentari che si basano sulla fiducia tra maggioranza e Governo. D'altronde, anche il sistema maggioritario-uninominali si fonda, per così dire, su tanti premi di maggioranza quante sono le circoscrizioni elettorali. Infatti, in ogni collegio vince chi ottiene più voti e gli altri non hanno diritto di rappresentanza. Il premio di maggioranza, poi, può essere visto come il rovescio della medaglia della clausola di sbarramento (come quella prevista in Germania e fissata al 5%). Con quest'ultima, infatti, si favorisce una disincentivazione della rappresentanza plurima, con il premio, invece, si esalta la lista, o coalizione di liste, più votata dagli elettori.

Ci sono tanti sistemi elettorali nel mondo; anzi, ogni Paese ha il suo. Anche l'Italia ha senz'altro diritto ad avere un suo sistema elettorale, e non mancano le soluzioni. A cominciare dal ripristino del sistema maggioritario per il 75% dei seggi e proporzionale per il restante 25%, senza scorpori o



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

altre fantasie normative. L'importante è che sia un sistema elettorale finalizzato a favorire il formarsi di una maggioranza e un governo, scelto e legittimato attraverso il voto degli elettori. Comunque, una legge elettorale che salvi il bipolarismo; che lo si può ritenere una significativa conquista del sistema politico italiano (al pari delle altre democrazie europee). Tornare indietro vorrebbe dire creare le condizioni per un ritorno al sistema partitocratico.



INTERVENTO SALAZAR

Con riguardo al rapporto tra la legge elettorale e la forma di governo, ritiene che la prima costituisca un elemento importante dell' "habitat" in cui la seconda si insedia. Sul consolidamento della forma di governo, tuttavia, influiscono altri fattori – regole e regolarità, come è noto – così che se è vero che ogni concreta forma di governo deve molto della sua fisionomia, nei singoli Paesi, alla disciplina della traduzione dei voti in seggi, è anche vero che questa, interagendo con le altre regole (in particolare, con la normativa elettorale "di contorno") e con le regolarità (consuetudini, convenzioni, prassi, etc.), per un verso può produrre, nella realtà, un risultato non in tutto corrispondente a quello prevedibile in astratto e, per l'altro, può essere assoggettata a revisione anche in conseguenza dei mutamenti sopravvenuti nei diversi elementi normativi e fattuali che condizionano il rapporto tra gli organi di indirizzo politico. In sostanza, non può negarsi che ogni particolare legge elettorale modelli in modo determinante l'atteggiarsi della specifica forma di governo cui si riferisce, ma è anche vera la reciproca, instaurandosi tra l'una e l'altra un rapporto "circolare".

Reputa inoltre che, anche alla luce di quanto appena detto, l'inserimento in Costituzione di riferimenti espliciti al sistema elettorale determinerebbe un irrigidimento eccessivo di quest'ultimo, rendendo difficili, per i profili che fossero menzionati nel testo della Carta, anche gli interventi di manutenzione "ordinaria" che, nel tempo, risultassero necessari. Semmai, considerando che la legge elettorale dovrebbe presentarsi come frutto di una scelta non riconducibile esclusivamente all'indirizzo politico di una specifica maggioranza, si può immaginare che essa venga configurata come legge "rafforzata", da adottarsi a maggioranza assoluta, in modo da sottolinearne la naturale connotazione "bipartisan" (naturalmente, questo ragionamento perde consistenza a fronte di premi di maggioranza che finiscano per gratificare oltre misura la minoranza più consistente, come quello oggi vigente alla Camera dei deputati).

Quanto alle opzioni possibili, concorda con altri interventi sulla individuazione delle finalità della riforma elettorale, che vanno ben al di là della necessità di intervenire *ad horas* sugli specifici punti sottoposti allo scrutinio della Corte costituzionale, dovendo semmai cogliersi l'occasione per riflettere su meccanismi che, oltre a cancellare l'attuale disciplina, liberino la scena istituzionale dalla eccessiva frammentazione partitica e consentano al tempo stesso il perseguimento della formazione di maggioranze il più possibile coese, senza tuttavia sacrificare la rappresentatività del Parlamento. Quest'ultimo punto è importante come gli altri due, almeno se si intende reagire all'elevato astensionismo dovuto alla sensazione, diffusa in una larga componente dell'elettorato, della lontananza e della indifferenza delle Aule (e della politica in generale) rispetto alle reali necessità del Paese. A tal proposito, ricorda come alcune proposte formulate in questa sede sul Senato quale Camera delle Regioni attribuiscono un particolare risalto al rinnovamento della rappresentatività, anche laddove si sia discusso di investitura di secondo grado dei senatori, in quanto la rappresentanza territoriale, come insegna l'esperienza comparata, non si alimenta necessariamente all'investitura popolare diretta.

Prospetta qualche perplessità sull'eventuale introduzione, nel nostro Paese, dello scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno modellato su quello francese, dove la scelta di tale sistema si "armonizza" con quello utilizzato per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Ragionando in astratto, si tratterebbe di una novità che anche in una forma di governo a parlamentarismo razionalizzato (per la quale ribadisce la sua preferenza) condurrebbe al superamento della frammentazione partitica, specie se la soglia di accesso al secondo turno sia alta. Con riguardo agli effetti sulla governabilità, sottolinea che il sistema spingerebbe, nel passaggio dal primo al secondo turno, le forze politiche più omogenee (o meno disomogenee) ad allearsi tra di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale

loro, “punendo” la creazione di meri cartelli elettorali costituiti solo per rastrellare voti, i quali rischiano di non convincere gli elettori (specie quelli “incerti”), che potrebbero perciò ripiegare verso l'altro schieramento (sempre che non decidano di astenersi perché non si sentono rappresentati da nessuno dei due). Tuttavia, stando al panorama emerso dalle ultime elezioni, si chiede cosa succederebbe se al primo turno si riproducesse il medesimo risultato e se il Movimento cinque stelle insistesse nel rifiutare ogni accordo con qualsiasi altra forza politica. Anche in questa eventualità la vittoria finale potrebbe essere risicata con la conseguenza che le “larghe intese” apparirebbero ancora necessarie per la formazione del Governo.

In ogni caso, se questa fosse l'opzione preferita, sul versante della rappresentatività suggerisce:

- a) l'introduzione di un elemento di relativa “proporzionalizzazione”, sul quale, in Francia, si era espressa favorevolmente anche la Commissione Balladur, laddove aveva considerato plausibile l'inserimento di una “rappresentanza proporzionale compensativa” (la proposta è rimasta, tuttavia, senza seguito). Ricorda che nel dibattito scientifico (da Sartori), è stata avanzata anche la proposta di consentire l'accesso al secondo turno dei primi quattro candidati, con la possibilità degli ultimi due di ritirarsi e di fruire di un “premio di tribuna” corrispondente a una certa percentuale dei seggi;
- b) l'introduzione di misure attuative dell'art. 51 Cost.: prevedendosi un vincolo alla presentazione di un uguale numero di candidati di sesso maschile e di sesso femminile da parte di ciascun partito, come in Francia, senza tuttavia puntare, come avviene Oltralpe, solo su sanzioni pecuniarie proporzionali all'eventuale divario tra i due generi. Potrebbe pensarsi, ad esempio, anche alla contrazione dei tempi radiofonici e televisivi durante le campagne elettorali. Infine, suggerisce che la scelta dei candidati al primo turno avvenga attraverso elezioni primarie (che, naturalmente, non possono essere imposte per legge ai partiti).

Ritiene comunque che sia maggiormente praticabile la strada di un sistema “misto” diversamente concepito, partendo dalla considerazione per cui la rappresentatività del Parlamento e la stabilità governativa sono favorite in altri Paesi (Spagna e Germania, ad esempio) anche – se pure non solo – da sistemi a impianto proporzionale, variamente corretti attraverso l'imposizione di soglie di sbarramento, implicite o esplicite (corredate, in Germania, da apposite norme dei regolamenti parlamentari, come è stato già ricordato) e da formule elettorali che consentono ai risultati delle urne di influire sulla scelta del *Premier* da parte del Capo dello Stato, rafforzandone la legittimazione (pur sempre in modo tendenziale: del resto, le ultime elezioni in Gran Bretagna mostrano che persino in quel Paese il responso elettorale può non essere decisivo). Senza entrare troppo nel dettaglio, si potrebbe pensare – fermo restando per il Senato lo scenario della elezione indiretta ed immaginando la fissazione del numero dei deputati tra i 400 e i 500, secondo il suggerimento dei “saggi” nominati dal Presidente della Repubblica – al ridimensionamento delle circoscrizioni elettorali, così che queste risultino composte da pochi collegi che assegnino un numero limitato di seggi, e alla previsione di un solo voto a disposizione dell'elettore, che varrebbe sia per l'assegnazione dell'unico seggio attribuito con la formula *plurality* nel collegio, sia per l'assegnazione dei seggi su basi proporzionali in ambito circoscrizionale, con metodo *d'Hondt* (come è noto, si tratta del sistema di calcolo meno “proporzionalista”).

La ridefinizione delle circoscrizioni nel senso indicato, introducendo una soglia di sbarramento implicita – cui potrebbe aggiungersi, se lo si ritiene opportuno, uno sbarramento esplicito – mira ad arginare effetti di conservazione della frammentazione come quelli prodotti dalla legge Mattarella. L'elettore voterebbe per il candidato di collegio: anche in questo caso, ogni partito sarebbe tenuto a presentare metà candidature maschili e metà femminili, con le conseguenze già viste in caso di violazione di tale regola (sarebbe inoltre opportuno che la scelta del candidato di collegio venisse rimessa alle elezioni primarie). L'elettore troverebbe poi sulla scheda anche i nomi dei candidati inclusi nella lista circoscrizionale collegata ad ogni partito: quest'ultima, pur essendo bloccata,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

sarebbe molto corta, così da rendere conoscibili i nomi dei candidati e sarebbe inoltre composta in modo da prevedere obbligatoriamente l'alternanza tra un nome maschile e uno femminile. Ritiene che sia questo il solo modo per rendere accettabili da parte dell'opinione pubblica le liste bloccate: se infatti è vero che il voto di preferenza comporta le varie conseguenze negative ricordate da altri interventi, è vero anche che l'uso distorto che è stato fatto dalla legge Calderoli delle liste bloccate – lunghissime e con possibilità di candidature multiple – ha ingenerato la diffusa convinzione che si tratti di un mero strumento di cooptazione di cui le segreterie di partito si servono per “fidelizzare” i parlamentari e per imporre ai cittadini candidati discutibili. Si possono, inoltre, prevedere varianti che consentano di attingere il meno possibile alle liste bloccate, come accadeva nella “bozza Vassallo”, in cui i seggi spettanti a ciascun partito oltre a quelli già assegnati per la vittoria nei collegi venivano assegnati ai “migliori perdenti”, passando alla lista bloccata solo nel caso in cui questi non fossero sufficienti.

Infine, suggerisce che, laddove si opti per un sistema che restauri il voto di preferenza, in attuazione dell'art. 51 Cost. si estenda al livello nazionale il meccanismo della preferenza di genere previsto per le elezioni locali.



INTERVENTO TUCCIARELLI

1. In questo intervento concentro l'attenzione sul sistema elettorale per la Camera politica.

La scelta relativa al sistema elettorale ha un carattere intrinsecamente politico e sconta o deve scontare comunque un velo d'ignoranza da parte del legislatore.

Il velo vanifica ogni presunto nesso di causalità tra il sistema prescelto e le conseguenze nella distribuzione dei voti tra le forze politiche.

Con la modificazione del sistema elettorale si producono infatti modificazioni o adattamenti nel sistema dei partiti (come si direbbe adesso: cambia l'offerta politica). Inoltre sono destinati a cambiare, almeno in parte, il comportamento e le modalità di selezione e scelta da parte dell'elettorato.

Il processo e le motivazioni che hanno portato all'approvazione della legge n. 270/2005 (c.d. *porcellum*) offrono un'ulteriore conferma circa l'effettiva esistenza di un velo d'ignoranza sugli effetti del mutamento del sistema elettorale nei confronti dell'esito del voto.

2. Altrettanto vana è la speranza di potere condizionare – se non intrappolare – il sistema dei partiti con regole legislative stringenti.

Sarebbe velleitario potersi spingere con la legislazione elettorale oltre un vago potere di condizionamento dell'assetto e dei comportamenti dei partiti politici. La loro capacità di scomposizione e ricomposizione e le modalità della rappresentanza vanno ben al di là delle definizioni legislative.

3. La costituzionalizzazione del sistema elettorale non è scontata. Se si muove dal presupposto – che gran parte della dottrina ha da tempo condiviso – che il sistema elettorale integra la forma di governo, allora occorre valutare se alle modifiche costituzionali su quest'ultima debba aggiungersi anche il sistema elettorale.

La scelta è dunque tra la maggiore rigidità e certezza conseguente alla costituzionalizzazione del sistema elettorale e la flessibilità propria di un sistema elettorale rimesso esclusivamente al legislatore ordinario.

L'evoluzione subita dalla forma di governo italiana dal 1948 ad oggi è sotto gli occhi di tutti. Essa si è realizzata a Costituzione invariata, in primo luogo grazie alle modifiche della legge elettorale, che si è innestata su un modello di forma di governo in Costituzione che a dir poco presupponeva il sistema proporzionale. Lo scarto dal modello – riconducibile in larga misura alla legge elettorale - ha prodotto non pochi effetti negativi sull'equilibrio complessivo di sistema.

L'elemento prioritario è a mio giudizio la determinatezza nella definizione della forma di governo.

Sarebbe tuttavia eccessivo ipotizzare un'integrale costituzionalizzazione della legge elettorale. Appare preferibile allora costituzionalizzare i principi che debbono ispirare la legge elettorale.

In subordine si può ipotizzare la riserva di legge organica – o comunque rinforzata – per la legge elettorale, a garanzia della stabilità della stessa e per evitare scarti improvvisi (e casomai non condivisi ad ampio spettro dalle forze politiche) su un tema così strettamente connesso alla forma di governo.

4. Occorre essere consapevoli delle difficoltà esistenti quando si cerca di evitare che gli adattamenti e le alleanze tra forze politiche si limitino alla fase elettorale e di garantire un successivo argine alla frammentazione nella sede parlamentare.

La frammentazione delle forze politiche dopo il voto potrebbe essere arginata da regole più stringenti nei regolamenti parlamentari sui gruppi.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Anche in questo caso si ripropone – e si è in passato riproposta – la problematicità di efficaci regole di condotta per i partiti politici e i gruppi parlamentari, rispettivamente prima e dopo le elezioni.

5. I due profili che entrano in gioco e in tensione tra loro nella riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati sono, partendo dalla legge vigente, rappresentatività e governabilità. E l'interrogativo che ne consegue è il seguente: come conciliare i due aspetti o quale dei due sacrificare e in che misura?

La rappresentatività evoca la teoria dello specchio: il sistema elettorale deve consentire di rispecchiare fedelmente l'articolazione delle forze politiche e quindi le preferenze del corpo sociale.

La governabilità impone scelte di segno opposto, dirette a fare scaturire dalle elezioni solide maggioranze parlamentari in grado di governare o di risultare omogenee con la composizione e l'attività del governo.

In via di principio andrebbe sciolto un nodo ulteriore e logicamente antecedente: la rappresentanza politica esaurisce o no le forme di emersione degli interessi e delle istanze di una democrazia costituzionale di diritto oppure occorre tenere conto anche di circuiti distinti da quello esclusivo della rappresentanza politica e parlamentare (es. libera stampa, sindacati, sistema delle garanzie costituzionali)? In altri termini, la rappresentanza politica assorbe integralmente il pluralismo sociale e istituzionale?

Se la risposta all'ultimo interrogativo è negativa, allora possiamo riassumere genericamente l'obiettivo del sistema elettorale: creare maggioranze durevoli e possibilmente coese, senza sacrificare eccessivamente la rappresentanza delle minoranze e senza pregiudicare il radicamento degli eletti con l'elettorato.

6. Il *porcellum* – nel dibattito di questi anni – ha finito con il richiedere sacrifici eccessivi, a fronte della certezza data dal sistema elettorale in ordine a due distinti aspetti, per lo meno in relazione alla Camera dei deputati: la garanzia della formazione di una maggioranza parlamentare; il rafforzamento del potere di coordinamento e indirizzo politico unitario da parte dei partiti, signori della composizione delle liste bloccate.

Tra i vari profili, è da sottolineare che il sacrificio imposto dalla legge elettorale alla rappresentatività è stato in particolare provocato dall'estensione indeterminata della forbice tra percentuale di voti conseguiti e seggi attribuiti al partito o alla coalizione vincitrice (assenza di una soglia minima nella percentuale dei voti per l'attribuzione del premio di maggioranza).

Il sacrificio conseguente alla legislazione elettorale vigente con riguardo al collegamento tra elettore ed eletti si radica nelle liste bloccate su una base circoscrizionale di tipo proporzionale, senza contare la possibilità per ciascun candidato di presentarsi in numerose circoscrizioni (se non tutte).

Le vicende politiche hanno dimostrato come tali sacrifici non siano stati neppure compensati da un significativo recupero del potere di coordinamento e di indirizzo unitario dei partiti e dei gruppi parlamentari.

Ebbene, la questione è allora proprio questa: come correggere i difetti del *porcellum* con una nuova legge elettorale, se non altro agendo sui meccanismi su cui il legislatore può operare efficacemente e ben sapendo che il sistema politico poco si presta ad essere plasmato dalla legge?

7. Se si intende porre rimedio alla limitazione della rappresentatività delle forze politiche, determinata dall'estensione del premio di maggioranza del *porcellum*, si deve tenere conto del fatto che si avrà – quale che sia la nuova formula elettorale utilizzata – una riduzione delle probabilità che dalle urne esca una maggioranza certa e solida (probabilità che invece sono pari al 100% con il premio di maggioranza su scala nazionale).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Né l'elezione in collegi uninominali a turno unico né l'elezione in collegi uninominali a doppio turno possono offrire garanzie in tal senso. Tantomeno possono risolvere il problema formule elettorali proporzionali, siano esse in circoscrizioni molto ampie siano esse in circoscrizioni più ristrette, sull'esempio spagnolo, siano esse combinate con soglie di sbarramento.

Le variabili decisive sarebbero costituite infatti: in primo luogo dal numero dei partiti presenti nella contesa elettorale (l'assetto bipolare – o tripolare, come oggi – sarebbe decisivo per sancire il successo di una formula elettorale); in secondo luogo, dalla distribuzione sul territorio e nelle diverse circoscrizioni delle preferenze degli elettori.

8. Una ulteriore correzione del sistema elettorale dovrebbe essere volta a rafforzare il legame tra elettori ed eletti, messo in crisi non tanto dal principio delle liste bloccate quanto e soprattutto dai metodi di selezione dei candidati posti in essere dalle forze politiche. A tale riguardo rilevanti conferme si possono ricavare anche dall'esperienza comparata.

La soluzione non viene necessariamente dal modello elettorale, proporzionale o maggioritario che sia, bensì dalle modalità di selezione dei candidati da parte delle forze politiche e dall'eventuale disciplina legislativa.

L'elettore non dispone di un potere maggiore di scelta degli eletti e di un rapporto più stretto nel collegio uninominale, in cui si trovi eventualmente a scegliere tra candidati "paracadutati" dalle segreterie di partito, rispetto alla circoscrizione in cui esprime il voto di lista con preferenze (ma senza alcun tipo di intervento o verifica dell'elettorato nella predisposizione delle liste). Le preferenze, inoltre, porterebbero a lotte intestine all'interno di uno stesso partito.

Il radicamento tra eletto ed elettore può inoltre trasformarsi in manifestazioni degenerative – ben note anche ai tempi in cui il voto era su base proporzionale con preferenze – che possono essere definite volta a volta come "clientelismo" o "localismo". Ancora una volta, il collante dovrebbe essere costituito dai partiti e dalla loro capacità di tessere in modo unitario e coerente il filo che lega elettori ed eletti. E ancora una volta si tratta di un aspetto che rifugge in buona parte dalle capacità del legislatore.

9. Il sistema elettorale dovrebbe ridurre per quanto possibile la frammentazione politica, promuovendo la spinta alla riunione di liste e soprattutto di partiti il cui profilo identitario non sia così distante. Soluzioni d'ispirazione proporzionale rischiano di favorire invece le identità di partito, probabilmente anche in presenza di piccole circoscrizioni elettorali (sul tipo spagnolo) o di soglie di sbarramento; queste ultime dovrebbero comunque essere significativamente elevate per produrre effetti apprezzabili.

10. Dalle considerazioni svolte è evidente che la composizione delle diverse istanze non è agevole e soprattutto non è scontato che i risultati siano corrispondenti alle aspettative.

Nel bilanciamento tra i diversi fattori, la soluzione che a mio giudizio potrebbe offrire maggiori vantaggi sarebbe l'elezione in collegi uninominali a turno unico; essa sarebbe in grado di rafforzare fortemente il radicamento territoriale degli eletti e la loro legittimazione e di favorire – prima delle elezioni – gli accorpamenti o le alleanze possibili. Questa soluzione (ma non solo questa) si dovrebbe accompagnare a regole sulla trasparenza e la partecipazione alle scelte dei candidati dei partiti o delle coalizioni (le primarie costituirebbero l'esempio principale), che consentano agli elettori di valutare o prendere parte compiutamente ai meccanismi selettivi.

Il mantenimento di una quota di seggi da attribuire con metodo proporzionale – come era nella disciplina del *mattarellum* antecedente alla legge oggi vigente – rischia di alterare fortemente la coerenza del sistema e di mantenere in piena forza i caratteri identitari di ciascun partito.

Da un lato, la soluzione del collegio uninominale a un turno rafforza il legame con gli eletti (e questo è, nell'attuale contingenza, un elemento di specifico rilievo). Dall'altro, bisogna riconoscere che essa non dà una risposta certa a tutte le questioni appena avanzate. In particolare, non sarebbe in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

grado di offrire la certezza – ma solo la probabilità – che in un sistema come l'attuale, caratterizzato da tre forze politiche maggiori, possa uscire dalle elezioni un partito o una coalizione con la maggioranza assoluta dei seggi.

Inoltre, questa soluzione potrebbe risultare troppo innovativa – se non dirompente – nell'attuale contesto politico.

Allora, una subordinata apprezzabile potrebbe essere costituita dall'elezione a doppio turno di collegio. La bassa affluenza al secondo turno e la trasparenza delle scelte e delle negoziazioni tra i partiti a cavallo dei due turni rimangono però elementi di forte criticità.

Per la verità, neppure il doppio turno di collegio può dare garanzia che il partito o la coalizione che ha ottenuto più voti al secondo turno abbia la maggioranza assoluta dei seggi: fondamentale rimane la distribuzione dei voti tra i partiti sul territorio e il numero dei partiti maggiori.

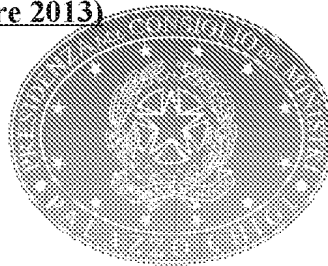
Anche ulteriori soluzioni presentano inconvenienti. Ad esempio, la previsione di un secondo turno di coalizione su scala nazionale per l'attribuzione di un premio di maggioranza non pare conciliabile con il mantenimento di un primo turno di collegio, perché si avrebbe altrimenti un premio di maggioranza attribuito due volte (nell'assegnazione dei seggi nei singoli collegi al primo turno e poi con il premio di coalizione al secondo turno).

Allora, con il secondo turno di coalizione a livello nazionale sarebbe necessario reintrodurre almeno una quota proporzionale significativa al primo turno, da cui attingere per l'attribuzione eventuale del premio al secondo turno. Infatti, al primo turno vi dovrebbe essere una quota di seggi assegnati in collegi uninominali e una quota ridotta assegnata con metodo proporzionale. Se nessuna lista o coalizione ottenesse la maggioranza dei seggi al primo turno si procederebbe a un secondo turno tra le due liste o coalizioni maggiori e in tale turno sarebbero assegnati i seggi come premio di maggioranza, utilizzando a tal fine quelli della quota proporzionale.

E se la soglia per l'attribuzione del premio dovesse risultare particolarmente elevata, altrettanto elevata sarebbe la spinta verso coalizioni multiformi o, in alternativa, sarebbe alto il rischio di non attribuire il premio.

La combinazione di un primo turno su base proporzionale, con soglia di sbarramento, e un secondo turno tra le due liste o coalizioni su scala nazionale per l'attribuzione del premio di maggioranza rischia di non incidere con efficacia sulla frammentazione partitica, se non nel caso di una soglia significativamente elevata.

Quale che sia la scelta che sarà operata sul sistema elettorale, ognuna delle formule appena richiamate è tuttavia compatibile con le soluzioni – semipresidenziale o parlamentare razionalizzata – relative alla forma di governo. Solo il ritorno al sistema proporzionale senza correttivi incisivi presenterebbe forti contraddizioni con una forma di governo che voglia privilegiare la stabilità, la formazione di solide maggioranze e una maggiore legittimazione popolare del governo.



Il Ministro per le Riforme Costituzionali

COMMISSIONE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

RELAZIONE FINALE

ROMA, 17 SETTEMBRE 2013

Relazione
al Presidente del Consiglio dei Ministri
della Commissione per le Riforme Costituzionali

“E però in ogni nostra deliberazione si debbe considerare dove sono meno inconvenienti e pigliare quello per migliore partito, perché tutto netto, tutto senza sospetto non si truova mai”

(Machiavelli, Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio, I,6,3)

SOMMARIO

INTRODUZIONE	3
PREMESSA	6
CAPITOLO PRIMO. SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO.....	8
Bicameralismo differenziato	8
Monocameralismo	9
Composizione di Camera e Senato nel bicameralismo differenziato	9
CAPITOLO SECONDO. PROCEDIMENTO LEGISLATIVO	13
In sintesi: i poteri propri del Senato	18
CAPITOLO TERZO. TITOLO V	20
Premessa.....	20
Riparto delle competenze legislative.....	20
Potestà regolamentare	22
Funzioni amministrative	22
Autonomia finanziaria	23
Autonomie locali.....	24
Regioni a Statuto speciale.....	24
Potere sostitutivo	25
CAPITOLO QUARTO. FORMA DI GOVERNO	26
CAPITOLO QUINTO. IL SISTEMA ELETTORALE	33
CAPITOLO SESTO. ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE	38

INTRODUZIONE

- 1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha istituito con proprio decreto dell'11 giugno 2013 una Commissione per le riforme costituzionali (d'ora in avanti Commissione). Alla Commissione è stato assegnato il compito di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale. A tali fini alla Commissione è stato chiesto di adottare una relazione entro il 15 ottobre 2013.*
- 2. La Commissione è presieduta dal Ministro per le Riforme Costituzionali, Gaetano Quagliariello, ed è composta da: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Lorenza Carlassare, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Ferroni, Enzo Cheli, Mario Pilade Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini e Nicolò Zanon. L'11 luglio 2013 Lorenza Carlassare si è dimessa. Successivamente, il 22 agosto, si è dimessa Nadia Urbinati.*
- 3. Il decreto del PdCM ha istituito inoltre un Comitato incaricato della redazione delle proposte di riforma per ciascuno degli ambiti indicati, sulla base delle indicazioni formulate dalla Commissione. I componenti del Comitato hanno partecipato alle riunioni della Commissione.*
- 4. Il Comitato di redazione è composto da: Giuditta Brunelli, Anna Chimenti, Tommaso Edoardo Frosini, Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo, Cesare Pinelli e Claudio Tucciarelli. Il Comitato è coordinato, su delega del Ministro, da Luciano Violante. Alle riunioni partecipa Luca Antonini, Capo del Dipartimento per le Riforme Istituzionali.*
- 5. La Commissione per le Riforme costituzionali si è riunita nelle giornate del 12 giugno, 17 giugno e 24 giugno, 1° luglio, 8 luglio, 15 luglio e 22 luglio, 15, 16, 17 settembre 2013, per un totale di 110 ore di seduta. Il Comitato di redazione si è riunito negli stessi giorni della Commissione, al termine dei lavori, e nel giorno successivo.*
- 6. Nelle prime due riunioni sono stati affrontati i temi del bicameralismo; nella terza e nella quarta riunione la riforma del Titolo V; nella quinta, nella sesta e nella settima la forma di governo e la riforma del sistema elettorale. Ogni riunione è stata istruita sulla base di una accurata documentazione fornita dagli Uffici del Ministro per le Riforme Costituzionali.*

7. *La Commissione ha dunque svolto un intenso lavoro. Tutti i componenti sono intervenuti a più riprese per rappresentare e argomentare le proprie posizioni. Il confronto si è sviluppato anche attraverso un continuo scambio informale di riflessioni e documenti di approfondimento tra i componenti.*
8. *La Commissione si è posta l'obiettivo di offrire utili elementi conoscitivi e di riflessione per il Governo e per il Parlamento, cui spetta il potere di iniziativa e di deliberazione, e per la stessa opinione pubblica che ha il diritto di conoscere le questioni discusse e le proposte presentate.*
9. *La presente Relazione finale dà conto dell'esito dei lavori della Commissione e indica una serie di ipotesi di riforma. Per alcuni ambiti sono formulate opzioni alternative, subordinate a talune scelte di fondo.*
10. *Gli obiettivi, ampiamente condivisi, sono gli stessi già enunciati nel Rapporto del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013: "L'Italia ha bisogno di riforme in grado di ravvivare la partecipazione democratica, di assicurare efficienza e stabilità al sistema politico e di rafforzare l'etica pubblica: principi e valori che costituiscono il tessuto connettivo di ogni democrazia moderna e ingredienti del suo successo nella competizione globale. Le proposte contenute nel Rapporto possono concorrere a migliorare il funzionamento della nostra democrazia contribuendo ad attivare i processi di crescita economica e sviluppo sociale". Dal Rapporto presentato dal parallelo Gruppo di lavoro sui temi economico-sociali ed europei si può trarre altresì una chiara indicazione circa il rilievo decisivo dell'Unione europea nel determinare il livello di sviluppo e di benessere del nostro Paese e gli indirizzi dell'azione dei pubblici poteri. L'appartenenza all'Unione europea e il contesto di competizione internazionale lanciano nuove sfide al sistema istituzionale italiano. Ciò impone di adeguare il funzionamento delle nostre istituzioni ad assetti ed equilibri delineati in Assemblea Costituente, quando il processo di integrazione europea non si era neppure avviato. Le regole europee, comprese quelle in materia di finanza pubblica, rappresentano la cornice obbligata entro cui si colloca la politica economica e sociale di tutti i paesi membri dell'Unione e dell'area dell'euro. Il sistema istituzionale italiano deve dunque essere posto nelle condizioni di inserirsi con efficacia e tempestività nel processo di elaborazione e di attuazione delle politiche europee, salvaguardando il quadro dei valori e dei principi fondamentali della Costituzione.*
11. *La Commissione ha raggiunto su alcuni dei temi trattati un'ampia condivisione circa le ipotesi di riforma indicate, sia pure con alcune possibili varianti e alternative puntualmente riportate. Su altri aspetti, invece, si sono delineate ipotesi nettamente alternative. Di tali ipotesi e delle relative motivazioni, come pure delle di possibili mediazioni proposte, la relazione dà conto distintamente, .*
12. *In ogni caso, la molteplicità delle sensibilità culturali e istituzionali presenti nella Commissione rende opportuno che alla relazione siano allegati documenti integrativi.*

13. *La bozza della Relazione finale è articolata in sei capitoli: 1) Bicameralismo; 2) Procedimento legislativo; 3) Titolo V; 4) Forma di governo; 5) Sistema elettorale; 6) Istituti di partecipazione popolare. Sono inoltre allegati alla relazione i resoconti delle riunioni e i documenti che uno o più dei componenti hanno chiesto di accludere.*

PREMESSA

La Commissione ha svolto i suoi lavori nella consapevolezza della gravità della crisi italiana e delle connessioni esistenti tra il perdurare di una recessione che minaccia la coesione sociale da un lato e la debolezza delle istituzioni politiche dall'altro.

La Costituzione del 1947 ha consentito di raggiungere importanti risultati che oggi corrono il rischio di essere perduti. La necessità della riforma delle istituzioni nasce proprio dall'esigenza di non vanificare i risultati sinora conseguiti.

L'Italia, allo scoppio della crisi dei debiti sovrani e dell'economia reale, si è trovata in una condizione di maggiore fragilità rispetto ad altri Paesi, anche della stessa Unione europea, a causa dell'accumulo di problemi lasciati irrisolti negli anni.

Il sistema istituzionale non è sembrato in grado di esprimere nel lungo periodo un indirizzo politico stabile e radicato nel consenso del corpo sociale.

D'altra parte i partiti sono apparsi in seria difficoltà nell'assolvere le loro principali funzioni costituzionali: il raccordo permanente tra la società e le istituzioni; la selezione della classe dirigente; l'elaborazione di strategie. Le riforme istituzionali dovrebbero servire anche a favorire il rafforzamento e la rigenerazione del sistema dei partiti, nel presupposto che una democrazia senza partiti non è concepibile.

Per conseguire gli obiettivi indicati, e comunque nella consapevolezza dei limiti di qualsiasi opera di riforma costituzionale, nella Commissione si sono manifestate sensibilità diverse. In estrema sintesi esse possono essere ricondotte a due linee fondamentali, che sostanzialmente si fondano su due differenti auspici.

La prima confida che i partiti siano in grado di superare l'attuale crisi per tornare a collegare la rappresentanza della società e il suo governo, in un quadro costituzionale che pur rinnovandosi conservi i necessari elementi di flessibilità propri della forma di governo parlamentare.

La seconda linea, invece, ritiene che i problemi possano risolversi innanzitutto con la creazione di istituzioni a investitura popolare diretta e l'eliminazione dei troppi poteri di veto, anche come presupposto della rigenerazione del sistema dei partiti.

Le due linee, pur tendenzialmente parallele, possono presentare alcuni significativi punti di incontro.

Per superare la crisi politica, economica e sociale la Commissione unanime ritiene necessari interventi di riforma costituzionale, i cui punti principali sono stati così individuati:

1. Il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza.
2. Il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento attraverso la fiducia monocamerale, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data fissa di disegni di legge.
3. La riforma del sistema costituzionale delle Regioni e delle autonomie locali che riduca significativamente le sovrapposizioni delle competenze e si fondi su una maggiore cooperazione e una minore conflittualità.
4. La riforma del sistema di governo, che viene prospettata in tre diverse possibili opzioni: a) la razionalizzazione della forma di governo parlamentare; b) il semipresidenzialismo sul modello francese; c) una forma di governo che, cercando di farsi carico delle esigenze sottese alle prime due soluzioni, conduca al governo parlamentare del Primo Ministro.

CAPITOLO PRIMO

Superamento del Bicameralismo paritario

1. La Commissione si è innanzitutto pronunciata, con un'opinione unanime, in favore del superamento del bicameralismo paritario. A tal fine sono state prospettate due ipotesi: il bicameralismo differenziato e il monocameralismo.

Bicameralismo differenziato

2. È largamente prevalente l'ipotesi di introdurre una forma di bicameralismo differenziato per attribuire al Senato della Repubblica la rappresentanza degli enti territoriali, intesi sia come territorio che come istituzioni, e alla Camera dei Deputati il rapporto fiduciario e l'indirizzo politico. Questa scelta è frutto di due motivazioni : a) la necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni, e dunque stabilità; b) l'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali. Il Parlamento continuerebbe ad articolarsi in Camera e Senato, ma i due organi avrebbero composizione e funzioni differenziate. Entrambe le Camere, secondo tale ipotesi, votano le leggi nelle forme previste dalla Costituzione, controllano l'azione del governo e valutano le politiche pubbliche, con una prevalenza della Camera nell'esercizio della funzione legislativa e del Senato nell'esercizio di alcune funzioni di controllo. La Commissione si è soffermata in primo luogo sull'alternativa tra elezione diretta ed elezione indiretta dei membri del Senato, valutando soluzioni tra loro differenti:
 - a) In astratto i Senatori possono essere
 - eletti dai cittadini;
 - eletti dai Consigli regionali;
 - membri di diritto in forza degli uffici ricoperti nelle Regioni (Presidente della Regione) e (secondo alcuni) nei Comuni;
 - b) qualora si optasse per la seconda soluzione, i Consigli regionali potrebbero eleggere i Senatori al proprio interno o al di fuori del Consiglio;
 - c) potrebbero fare parte del Senato o solo gli eletti dai Consigli regionali, visto il ruolo che le Regioni assumono nella forma dello Stato, o anche rappresentanti dei Comuni, data la loro specificità nella storia italiana;
 - d) se dovessero far parte del Senato anche i rappresentati dei Comuni, occorrerebbe decidere le modalità della loro elezione.

Monocameralismo

3. Un'altra opinione, che ha raccolto consensi in Commissione, si è espressa per il monocameralismo, da realizzare unificando le due Camere che oggi godono di pari dignità costituzionale. Questa opzione garantirebbe una maggiore semplificazione del sistema istituzionale e quindi una migliore stabilizzazione della forma di governo. Il monocameralismo avrebbe inoltre, secondo i sostenitori, il vantaggio di rendere più agevole il processo di riforma che, senza una scelta di prevalenza tra le due Camere, incontrerebbe presumibilmente minori resistenze. Questa opzione comporta la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato-Regioni-Enti Locali.

Composizione di Camera e Senato nel bicameralismo differenziato

4. Occorre sottolineare che la scelta del tipo di composizione del Senato risulta inscindibilmente connessa alle opzioni relative alla ripartizione delle competenze tra Stato e autonomie. Ogni eventuale ridimensionamento delle garanzie e degli spazi di autonomia richiede un riequilibrio in termini di partecipazione e coinvolgimento delle istituzioni territoriali nell'assunzione delle decisioni attribuite all'ambito statale. Il discorso riguarda particolarmente – ma non esclusivamente – il riparto dei poteri legislativi e il ruolo del Parlamento.

In questo senso, la partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali all'attività delle Camere, è determinante nella definizione di un sistema non animato da logiche e dinamiche competitive, ma fondato su solide basi cooperative, su una unità in grado di coinvolgere e includere tutti i livelli della Repubblica e di recepire le istanze dei territori per comporre nell'interesse generale del Paese.

Secondo l'ipotesi della elezione indiretta, del Senato dovrebbero far parte tanto rappresentanti delle Regioni quanto rappresentanti dei Comuni. Appare infatti ragionevole che i Comuni siano rappresentati in un organo che ne regola le funzioni fondamentali. I Senatori dovrebbero essere eletti in parte dai Consigli regionali e in parte dai Consigli delle autonomie locali. L'elezione di secondo livello contribuirebbe a definire senza equivoci il nuovo ruolo costituzionale del Senato.

Tra i sostenitori della tesi della elezione indiretta, è prevalente l'opinione che i senatori debbano essere eletti fuori dal Consiglio regionale per evitare che le stesse persone ricoprano contemporaneamente due funzioni legislative, una presso il Consiglio regionale e l'altra presso il Senato. Il carattere particolarmente impegnativo del lavoro del Senato induce a confermare questa ipotesi; per la stessa ragione anche gli eletti dai CAL dovrebbero essere scelti fuori dai Consigli comunali. I Senatori quindi, secondo questa opzione, sarebbero rappresentanti del territorio, ma eletti dalle

istituzioni in questo radicate. Secondo un'altra tesi i rappresentanti delle Regioni dovrebbero essere eletti dai Consigli regionali al proprio interno, eventualmente venendo sostituiti nel ruolo di Consiglieri regionali dai primi dei non eletti. Secondo questa opinione l'elezione dei senatori fra soggetti esterni ai Consigli regionali sarebbe contraria alla *ratio* dell'elezione indiretta del Senato, che costruisce la seconda Camera come sede di rappresentanza delle Autonomie, intese anzitutto come istituzioni e non solo come territori ⁽¹⁾⁽²⁾.

5. Altri componenti della Commissione hanno proposto che i Senatori vengano eletti direttamente dai cittadini in concomitanza con le elezioni regionali invece che contestualmente all'elezione della Camera. Con l'elezione diretta dei senatori, pur in un quadro di bicameralismo differenziato, la costruzione del sistema di rappresentanza dei territori permetterebbe di aggirare la discussione - tradizionale, ma ormai obsoleta - circa l'elezione da parte delle Regioni o dei Comuni. Il vantaggio sarebbe quello di avere soggetti maggiormente legati al territorio rispetto a eletti in secondo o terzo grado, responsabilizzati di fronte ai cittadini, probabilmente più qualificati e non necessariamente appartenenti ad un circuito partitico. Senatori eletti direttamente diventerebbero da un lato, interlocutori della Camera politica, dall'altro, autorevoli interlocutori dei vertici regionali e rispetto a questi ultimi altrettanto rappresentativi dei territori.

Questa tesi secondo i proponenti presenterebbe alcuni vantaggi: eviterebbe complicati meccanismi di bilanciamento tra rappresentanti delle Regioni e rappresentanti dei Comuni e favorirebbe un maggior ricambio nella classe politica locale e nazionale. Questa opzione, come specificato da coloro che l'hanno sostenuta, non comporta il mantenimento del bicameralismo paritario, ma prevede che in ogni caso il rapporto fiduciario debba ricadere sulla Camera dei Deputati.

Al fine di accentuare il carattere regionale della rappresentanza del Senato, si dovrebbe stabilire, oltre alla elezione contestuale con il Consiglio regionale, la decadenza dei Senatori quando esso si scioglie. Il Senato, pertanto, si costituirebbe come organo permanente, mentre i suoi componenti decadrebbero ad ogni scioglimento del Consiglio della loro Regione e verrebbero rieletti contestualmente alla rielezione del nuovo Consiglio regionale (in caso di elezione diretta) o comunque dal nuovo Consiglio regionale (in caso di elezione indiretta). In ogni caso dovrebbero essere escluse dalle cause di scioglimento automatico del Consiglio regionale la morte e l'impedimento permanente del Presidente della Giunta.

6. Indipendentemente dalla soluzione prescelta, è opinione assolutamente prevalente che i presidenti di Regione facciano parte del Senato come membri di diritto; secondo alcuni componenti dovrebbero farne parte di diritto anche i presidenti dei Consigli regionali. Si è discusso se i membri di diritto possano delegare permanentemente o

per singole sedute un proprio rappresentante: si propende per la risposta negativa, viste le specifiche funzioni del Senato.

7. Il numero dei componenti della Camera dei Deputati è stabilito in Costituzione. Nel dibattito pubblico il tema della riduzione del numero dei parlamentari è stato connesso a quello del costo delle attività politiche, confondendo così questo piano con quello dei costi della democrazia. In realtà il tema della riduzione del numero dei parlamentari discende da un lato dalla moltiplicazione delle sedi della rappresentanza rispetto all'epoca della Costituente, e dall'altro dalla necessità di rafforzare la competenza, il prestigio e la reputazione delle Assemblee, anche in relazione ai nuovi compiti che il Trattato di Lisbona assegna ai parlamenti nazionali degli stati membri dell'Unione europea. Il Rapporto redatto dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica, propone di passare dall'attuale criterio di un deputato ogni 95.000 abitanti ad un parametro più in linea con gli *standard* europei: un deputato ogni 125.000 abitanti. Ne deriverebbe un numero complessivo di 480 Deputati. Se si intendesse comunque seguire il criterio più restrittivo, si potrebbe usare il parametro spagnolo e quindi proporre una Camera di 450 Deputati; si noti a questo proposito che la Spagna ha un'estensione territoriale di 504.645 kmq a fronte dei 301.338 kmq dell'Italia.
8. Il numero dei Senatori, proprio per la specificità della rappresentanza che sono chiamati ad assicurare, va stabilito regione per regione, in proporzione al numero degli abitanti. Potrebbero perciò essere presi in considerazione, con gli opportuni adattamenti, i criteri esposti nel progetto di riforma approvato nella XV Legislatura, senza voti contrari, dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera. La Commissione ritiene che il numero complessivo dei Senatori non dovrebbe essere inferiore a 150 né superiore ai 200.
9. Dovrebbe essere stabilito che i membri di diritto non abbiano titolo a retribuzione, ma solo al rimborso delle spese; visti i loro impegni nella istituzione di provenienza, e la specificità della loro fonte di legittimazione, non dovrebbero accedere alle cariche interne al Senato (Presidenza e uffici di presidenza dell'Assemblea, delle Commissioni e delle Giunte).
10. L'approvazione di questa riforma comporta l'abolizione della Commissione per le questioni regionali. Spetterà pertanto al Senato il parere sul decreto di scioglimento del Consiglio regionale o di rimozione del Presidente di Giunta, previsto dall'art. 126 Cost..

11. Secondo un'opinione espressa in Commissione il Senato dovrebbe eleggere tre giudici costituzionali mentre gli altri due sarebbero eletti dalla Camera dei deputati. I componenti del CSM verrebbero invece eletti come oggi dal Parlamento in seduta comune. Resterebbero confermate le altre attuali funzioni del Parlamento in seduta comune.

-
- (1) Riserva di Valerio Onida: "nel condividere la linea che porta a differenziare le due Camere per funzioni e composizione, trasformando il Senato in Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, ritengo che per realizzare tale obiettivo in maniera piena e coerente si dovrebbero adottare modalità di composizione del Senato per cui chi ne fa parte risulti realmente espressione delle istituzioni dell'autonomia. Pertanto: 1) dovrebbero far parte del Senato, di diritto, i presidenti delle Regioni e i presidenti dei consigli regionali, e inoltre un numero, proporzionato alla popolazione di ogni Regione, di componenti eletti dal consiglio regionale, meglio se fra i propri componenti. Infatti l'elezione diretta, anche se in concomitanza con quella dei consigli regionali, rischierebbe di fare dei senatori più i rappresentanti delle forze politiche di appartenenza, con la relativa dialettica, che i rappresentanti della Regione come istituzione; 2) ove si integri il Senato con una quota di rappresentanti dei Comuni, essi siano eletti, fra Sindaci e consiglieri comunali di ogni Regione, dal Consiglio delle autonomie locali, così da rappresentare in Senato le autonomie nel contesto unitario della Regione e non una "controparte" dei rappresentanti regionali; 3) i senatori dovrebbero organizzarsi in Senato (in base a norme del relativo regolamento) non per gruppi di appartenenza politica ma per gruppi di appartenenza regionale; 4) meglio ancora sarebbe che, in Senato, i senatori eletti da una Regione dovessero votare in modo unitario (modello *Bundesrat* tedesco), deciso all'interno del gruppo, con un numero di voti pari a quello dei senatori assegnati alla Regione medesima".
 - (2) Riserva di Guido Tabellini: "i criteri per un'adeguata composizione del Senato non si esauriscono nell'esigenza di dare una voce diretta ai rappresentanti delle autonomie territoriali negli organi legislativi nazionali, e vi è più di un modo per recepire le istanze dei territori anche senza un coinvolgimento delle istituzioni locali nella scelta dei parlamentari. Vi è invece il rischio che un'ampia partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali nel Senato possa moltiplicare i poteri di veto di chi si fa portatore di interessi di parte anziché di interessi generali."

CAPITOLO SECONDO

Procedimento legislativo

1. Nella disciplina del procedimento legislativo la Commissione non ha adottato il criterio della ripartizione per materie tra Camera e Senato, che avrebbe dato adito a incertezze e conflitti, in contrasto con i criteri di semplicità, rapidità e immediatezza di comprensione che la Commissione ha inteso seguire. Il sistema politico italiano ha bisogno di avere e trasmettere certezze. La Commissione peraltro si è preoccupata di integrare il principio della certezza con quello, parimenti rilevante, della partecipazione di entrambi i rami del Parlamento al procedimento legislativo, in forma diversa a seconda della tipologia della legge.
2. Si sono pertanto distinte, con le precisazioni che seguiranno, quattro categorie di leggi: a) leggi costituzionali e di revisione costituzionale; b) leggi organiche; c) leggi ordinarie bicamerali (*di seguito: leggi bicamerali*); d) leggi ordinarie con voto prevalente della Camera (*di seguito: leggi ordinarie*).
3. Non occorre spendere parole sulle leggi della prima categoria che, essendo destinate a concretizzare i principi fondamentali della convivenza civile, sociale e politica, hanno necessariamente bisogno del voto finale tanto della Camera che rappresenta la nazione nella sua unitarietà quanto di quella che rappresenta le autonomie e i territori. Resterebbe in vigore quindi la procedura attualmente prevista dall'art. 138 Cost. Occorre valutare la possibilità di richiedere il *referendum* confermativo per tutte le leggi di revisione, indipendentemente dalla maggioranza che le approva.
4. È stato inoltre proposto di introdurre la categoria delle leggi organiche, che si interporrebbero tra la Costituzione (e le leggi costituzionali) e le leggi ordinarie dalle quali non possono essere abrogate o modificate. La funzione è quella di disciplinare, in diretta attuazione della Costituzione, materie individuate puntualmente nella Costituzione stessa, particolarmente significative per il sistema politico-costituzionale, come la legge elettorale, l'organizzazione e il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'organizzazione e il funzionamento dell'ordine giudiziario, la legge di cui all'ultimo comma dell'art. 81 Cost. La qualifica di legge organica può discendere solo da una espressa e puntuale indicazione della Costituzione. Sarebbe prevista, in definitiva, una riserva di legge organica. Apposite norme transitorie costituzionali dovranno individuare quali tra le leggi vigenti (o parti di esse) sono da considerarsi organiche. Secondo l'opinione prevalente,

l'approvazione delle leggi organiche competerebbe alla sola Camera che dovrebbe esprimere il voto finale con la maggioranza assoluta dei deputati. Le leggi organiche potrebbero essere modificate solo da altre leggi organiche e solo in forma esplicita.

Altri ritengono preferibile non introdurre questa nuova categoria di leggi, che a loro avviso complicherebbe il sistema delle fonti.

5. Leggi bicamerali sono quelle che riguardano l'ordinamento e le funzioni di Regioni e autonomie locali nonché i rapporti tra queste e lo Stato che non coinvolgono il legame fiduciario tra Parlamento e Governo. Queste leggi dovrebbero essere specificamente indicate in Costituzione. Si tratterebbe, ad esempio, delle leggi che attribuiscono a tutte le Regioni o ad alcune di esse l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato; delle leggi concernenti le funzioni fondamentali degli enti locali. Per questo tipo di norme nulla cambia rispetto al procedimento legislativo attuale.
6. Le leggi bicamerali non sarebbero sottordinate alle leggi organiche né queste ultime alle leggi bicamerali, perché le due categorie sono destinate a disciplinare materie diverse e pertanto tra loro vi è un rapporto di separazione di competenze.
7. Le leggi ordinarie sono tutte quelle che non rientrano nelle altre categorie.
8. Nella proposta della Commissione, il procedimento legislativo per i disegni di legge costituzionale, di revisione costituzionale e bicamerale può cominciare indifferentemente sia presso la Camera che presso il Senato e il suo svolgimento è disciplinato dalle regole attualmente in vigore. Per le leggi ordinarie e per le leggi organiche l'iniziativa legislativa e il voto finale spettano invece sempre alla Camera dei Deputati, titolare del rapporto fiduciario. Qualora si ritenesse applicabile il procedimento bicamerale anche alle leggi organiche, l'iniziativa legislativa potrebbe partire dal Senato anche per questa categoria di atti normativi.

Il Senato può richiamare tutti i disegni di legge ordinaria e di legge organica approvati dalla Camera; ove non richiamato o non modificato nei termini, il disegno di legge è definitivamente approvato. Naturalmente ove si optasse per la natura bicamerale delle leggi organiche ne deriverebbe che il procedimento potrebbe partire anche dal Senato. La procedura del richiamo seguirebbe le seguenti linee:

- a. Il richiamo di ciascun disegno di legge è deliberato dal Senato su richiesta di una minoranza qualificata (2/5 del totale dei Senatori, appartenenti ad almeno 4 regioni) entro dieci giorni dalla trasmissione del disegno di legge da parte della Camera; in alternativa, si può prevedere che tutti i provvedimenti approvati dalla Camera siano trasmessi al Senato.

- b. Il Senato deve pronunciarsi (in tutte le ipotesi *sub a*) entro i trenta giorni successivi, scaduti i quali perde il potere di intervento.
 - c. Se il Senato approva senza modifiche, il testo è approvato definitivamente.
 - d. Se il Senato respinge il testo, la Camera può riapprovarlo e in tal caso si intende definitivamente approvato.
 - e. Se il Senato approva modifiche al testo approvato dalla Camera, la Camera lo riesamina e delibera in via definitiva entro trenta giorni sulle modifiche apportate dal Senato.
 - f. La scadenza del termine comporta la decadenza dal potere di richiamo e dal potere di intervento.
9. L'iniziativa legislativa spetta a ciascun parlamentare per le materie per le quali la Camera di appartenenza è competente per il voto finale. Il Senato può deliberare di presentare alla Camera progetti di legge per i quali esprime il voto finale la Camera dei deputati . Quando l'iniziativa è sostenuta dai tre quinti dei Senatori, la Camera deve esprimere il voto finale entro 120 giorni.
10. La Commissione ha affrontato inoltre il problema di procedure abbreviate che rispondano all'esigenza del Governo di disporre in tempi brevi e certi dei deliberati del Parlamento su questioni particolarmente urgenti. È nota la degenerazione che, proprio per sopperire all'assenza di una procedura del genere, ha subito il procedimento legislativo per effetto dell'intreccio decreto legge-maxiemendamento-questione di fiducia.
11. A questa lacuna ha inteso rispondere la proposta del voto a data fissa, ammissibile per tutte le leggi ad esclusione di quelle costituzionali, organiche e bicamerali. Il Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può chiedere alla Camera che un disegno di legge venga iscritto con priorità all'ordine del giorno e che su di esso venga espresso il voto finale entro un termine determinato. Decorso il termine senza che la Camera abbia proceduto al voto finale, il testo della proposta di legge presentato o accolto dal Governo e suddiviso in articoli è sottoposto alla votazione finale senza modifiche. Si procede alla sola votazione finale e non a quella dei singoli articoli perché si vota la proposta del Governo. La richiesta iniziale del Governo non attiva automaticamente la procedura speciale, ma è necessario un voto dell'Assemblea. La richiesta può essere avanzata per un numero di disegni di legge determinato dal Regolamento della Camera dei Deputati.

12. In sintesi, la Camera dei Deputati procederebbe al voto a data fissa per un numero limitato di provvedimenti ritenuti prioritari dal Consiglio dai Ministri, secondo la seguente disciplina:
- il procedimento legislativo comincia dalla Camera, visto che l'istituto prevede la possibilità che il Governo presenti un proprio testo e chieda alla propria maggioranza di sostenere la richiesta di procedura speciale;
 - la Camera dei Deputati delibera sulla richiesta del Presidente del Consiglio entro tre giorni dalla sua presentazione;
 - la data richiesta deve in ogni caso garantire un'adeguata istruttoria parlamentare;
 - se la Camera approva, il Presidente contingenta i tempi affinché il voto finale avvenga entro il termine, tenuto conto anche dell'eventuale richiamo da parte del Senato e del voto successivo della Camera;
 - i tempi per il richiamo e la deliberazione del Senato sono ridotti alla metà;
 - scaduto inutilmente il termine, il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere che la Camera deliberi (con unico voto) sulla proposta di legge presentata dal Governo, eventualmente con le modifiche approvate nel frattempo dalla Camera (se condivise dal Governo).
13. La Commissione, anche per coerenza con l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa, propone di limitare le possibilità di ricorso ai decreti legge, che devono restare uno strumento assolutamente straordinario. Questo effetto si può ottenere o attraverso la individuazione della Legge n. 400/88 come legge organica, qualora si condividesse l'ipotesi dell'introduzione di questa categoria di leggi (oppure attraverso la costituzionalizzazione dei limiti previsti in quella legge. Secondo l'art. 15 della legge in questione, il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. È stato proposto di escludere o limitare incisivamente la emendabilità dei decreti legge e dei disegni di legge di conversione. Il vincolo della omogeneità dei decreti legge dovrebbe di per sé limitarne fortemente la emendabilità; in ogni caso occorrerebbe fissare il divieto di introdurre disposizioni aggiuntive al disegno di legge di conversione.

14. Ad avviso della Commissione occorre migliorare la qualità della nostra legislazione, il cui livello inadeguato si traduce in incertezza del significato delle leggi e quindi in lesione del fondamentale principio della certezza del diritto. Si propone perciò di stabilire in Costituzione che i Regolamenti parlamentari conferiscano al Presidente di Assemblea il potere di rendere inammissibili emendamenti di contenuto eterogeneo e di adottare le misure necessarie (potere del Presidente di stralciare gli articoli a contenuto eterogeneo e quelli con contenuto estraneo alla materia trattata) perché i disegni di legge abbiano un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo. Una rigorosa attuazione di questi principi dovrebbe avere l'effetto indiretto di precludere i maxiemendamenti ⁽¹⁾.

15. Si ritiene opportuno segnalare una proposta della Commissione Bicamerale della XIII Legislatura, secondo la quale la legge avrebbe dovuto stabilire una particolare procedura per la codificazione e la raccolta di Testi Unici, e i Regolamenti delle Camere avrebbero dovuto prevedere l'improcedibilità di proposte di legge che intervengono su materie contenute nei Codici o nei Testi Unici senza proporre esplicitamente la modifica o l'integrazione dei relativi testi.

16. Tra i compiti dei due rami del Parlamento, e in particolare del Senato, dovrà assumere particolare rilievo la "valutazione delle politiche pubbliche", che costituisce una specificazione della funzione di controllo parlamentare. Con questa espressione la Commissione intende riferirsi alla misura dell'efficacia di un'azione attraverso una quantificazione dei suoi effetti mediante indicatori di prestazione e un apprezzamento della congruità dei suoi obiettivi. Nel concetto di valutazione entra anche l'accertamento di che cosa non ha funzionato allorché gli obiettivi non sono stati raggiunti e una valutazione comparativa delle situazioni in cui gli obiettivi sono stati raggiunti e di quelle in cui invece si è fallito. Si considerano, inoltre, anche la valutazione degli effetti di una legge (valutazione dell'impatto regolatorio) e l'accertamento delle ragioni dell'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi. Per "politiche pubbliche" si intende il complesso delle azioni concrete messe in atto o coordinate dai poteri pubblici in relazione a problemi inerenti l'intera comunità nazionale.

In sintesi: i poteri propri del Senato

17. Il Senato della Repubblica manterrebbe la propria denominazione originaria coerentemente con la disposizione secondo la quale la Repubblica è costituita dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni. Alla luce dei nuovi criteri di formazione verrebbero assorbite dal Senato le competenze di carattere normativo attualmente attribuite alle Conferenze, lasciando al sistema delle Conferenze la competenza sulle questioni di carattere amministrativo. Sarebbe inoltre soppressa la Commissione per le questioni regionali.
18. Sul piano legislativo resterebbero intatte le competenze attuali per le leggi bicamerali. Per le leggi ordinarie e per quelle organiche, per le quali il voto finale spetta alla Camera, il Senato potrebbe esercitare il potere di richiamo. L'iniziativa legislativa spetterebbe a ciascun Deputato e, per le leggi bicamerali, anche a ciascun Senatore.
19. In un sistema nel quale il rapporto fiduciario è attribuito alla sola Camera, eletta con regole che favoriscono la determinazione della maggioranza politica attraverso il voto dei cittadini, al Senato devono spettare, per il principio dei contrappesi costituzionali, i poteri di controllo che non coinvolgano il rapporto fiduciario. I meccanismi di coesione politica sottesi al patto di maggioranza possono infatti rendere i poteri di controllo della Camera meno incisivi e meno efficaci. Il Senato, dunque, proprio perché svincolato dal rapporto fiduciario, deve conservare il potere di inchiesta parlamentare e il sindacato ispettivo, e deve esercitare in modo sistematico la funzione di controllo parlamentare sull'attuazione delle leggi e sugli andamenti di finanza pubblica; a tal fine occorrerebbe valutare se il Senato non debba essere titolare di una sorta di rapporto privilegiato (ma non esclusivo) con la Corte dei Conti, con l'Ufficio parlamentare del bilancio e, secondo alcuni, con il CNEL profondamente riformato. Con riguardo a quest'ultimo, la Commissione ha condiviso una valutazione negativa della sua attuale configurazione. Per alcuni il CNEL dovrebbe essere oggetto di un'ampia riforma, per altri dovrebbe invece essere soppresso.
20. Il Senato, infine, può ricoprire un particolare ruolo, nel rafforzato quadro della Unione Europea, soprattutto per la specifica capacità di interloquire con le autonomie territoriali, tanto come presidio al principio di sussidiarietà, quanto per la valutazione delle proposte legislative della UE. L'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Allegato al Trattato di Lisbona, prevede infatti che ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera dei parlamenti nazionali possa inviare ai Presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio o della Commissione un parere motivato per segnalare la non conformità di un

determinato progetto al principio di sussidiarietà. Ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera, continua l'articolo 6, può consultare "i parlamenti regionali con poteri legislativi". Questa specifica interlocuzione dovrebbe spettare in particolare al Senato.

(1) Riserva di Michele Ainis: "l'oscurità delle leggi non deriva unicamente dalla loro eterogeneità: anche un testo omogeneo può rivelarsi incomprensibile a causa del linguaggio adoperato. Inoltre il controllo del Presidente di Assemblea è uno strumento debole, restando interno al circuito politico. Appare quindi preferibile adottare una clausola generale che imponga la chiarezza della legge (come avviene in altre Costituzioni), per offrire alla Consulta un parametro di legittimità costituzionale".

CAPITOLO TERZO

Titolo V

Premessa

Il tema dei rapporti Stato-Regioni e delle conseguenti modifiche del Titolo V è uno dei più complessi fra quelli posti all'attenzione della Commissione: alla difficoltà di individuare soluzioni unitarie si sommano infatti i problemi derivanti dalla lettura della direzione che sta assumendo l'ordinamento e i profili di elevato tecnicismo determinati dalle inevitabili complicazioni legate alla molteplicità dei livelli di governo. Una chiave interpretativa per orientarsi in questo particolare ambito va rintracciata nel diverso andamento che in questi ultimi quindici anni ha assunto il processo di federalizzazione europea. Mentre nel corso degli anni '90 la riflessione istituzionale si è incentrata sulla prospettiva dell'Europa delle Regioni, sul presupposto che si potessero costruire strumenti e processi di dialogo diretto tra le Regioni europee e l'Unione, oggi il centro dei sistemi politici nazionali si è spostato sul rapporto tra gli Stati e la UE. Ciò costringe l'Italia, così come è avvenuto in quasi tutti gli altri Stati europei con assetto federale o regionale, a ripensare il funzionamento complessivo dell'ordinamento. In proposito, pur nella condivisione dei limiti del testo del Titolo V come approvato nel 2001, sono emerse alcune divaricazioni: da un lato, nella Commissione è sicuramente presente una ispirazione che tende a riscrivere il Titolo V alla luce dello spostamento dell'asse verso i processi europei; dall'altro, un'importante opinione ritiene che i livelli di autonomia oggi costituzionalmente raggiunti debbano essere fundamentalmente rispettati, nonché ulteriormente sviluppati.

I problemi principali posti dall'attuazione del Titolo V sono costituiti dall'incerto riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, dal mancato raccordo tra funzioni legislative e amministrative e dalla mancanza di coordinamento con il sistema delle autonomie locali.

Alcune inefficienze sono derivate dalla mancanza di un'adeguata sede di raccordo istituzionale tra lo Stato e il sistema delle autonomie nell'esercizio delle competenze legislative. A questo proposito, l'istituzione di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, ove confermata, potrà favorire una maggiore cooperazione nella distribuzione effettiva, oltretutto nell'esercizio, delle attribuzioni degli enti che compongono la Repubblica.

Riparto delle competenze legislative

1. La Commissione si è posta l'obiettivo di una revisione e razionalizzazione del riparto di competenze legislative. Questo Titolo della Costituzione investe in modo assai rilevante la competitività del Paese: non poche difficoltà su questo fronte derivano proprio dalla

confusione di poteri e di responsabilità determinata da alcune imperfezioni della riforma del 2001. La Commissione ritiene necessario eliminare, per quanto possibile, le sovrapposizioni, le incongruenze, le incertezze, gli eccessi di conflittualità ⁽¹⁾.

2. La concreta applicazione della riforma del Titolo V approvata nel 2001 ha messo in luce la necessità di riportare alla competenza del legislatore statale materie originariamente attribuite alla legislazione concorrente, per le quali emergono invece come prioritarie una disciplina e una gestione ispirate al principio dell'interesse nazionale. Si tratta, ad esempio, delle "grandi reti di trasporto e di navigazione", della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", dell'"ordinamento della comunicazione". È da valutare, inoltre, l'opportunità di trasferire alla competenza esclusiva statale ulteriori materie nelle quali appare meno plausibile l'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni e la cui collocazione nella categoria della legislazione concorrente ha spesso favorito un incremento del contenzioso costituzionale ⁽²⁾.
3. La necessità di alcune correzioni è peraltro apparsa opportuna anche nell'ambito della stessa competenza esclusiva statale, in relazione all'esigenza di riformulare quelle materie trasversali che hanno dato luogo a forti invasioni delle competenze regionali. Ad esempio, una materia come "ordinamento civile" potrebbe essere riformulata limitandola agli istituti del diritto privato.
4. Per quanto riguarda le restanti materie si sono registrate due posizioni. La prima ritiene sia opportuno semplificare nettamente i criteri di riparto della competenza legislativa, superando la competenza concorrente, assegnando alle Regioni tutte le materie non attribuite espressamente alla competenza statale e prevedendo al contempo una clausola di salvaguardia statale che consentirebbe allo Stato di intervenire, con legge approvata dalla Camera a maggioranza assoluta, nelle materie di competenza regionale tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, la realizzazione di programmi di interesse nazionale e le grandi riforme economico-sociali. Questa posizione viene motivata anche con il rilievo che la distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni si ponga in termini di funzioni e obiettivi piuttosto che in quella ritenuta anacronistica di materie.
5. Una seconda posizione, invece, ritiene opportuno che venga conservata la competenza concorrente in relazione a un limitato spettro di materie. In questo modo si risponderebbe all'istanza di confermare in determinati ambiti il tradizionale esercizio delle competenze regionali. Ad esempio, nella materia "governo del territorio" non è possibile prescindere da un intreccio di esigenze di regolazione sia statali, per i principi fondamentali, che regionali. Sempre per questa posizione anche una materia come "ambiente", attualmente inserita nella competenza esclusiva statale, dovrebbe rientrare nella competenza concorrente. In questa prospettiva, alla competenza residuale delle

Regioni su tutte le materie innominate si accompagnerebbe comunque la previsione della clausola di salvaguardia tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, per la realizzazione di programmi di interesse nazionale o per la realizzazione di grandi riforme economico-sociali. A parere di alcuni, in questo caso, per evitare il rischio di un uso arbitrario della clausola di salvaguardia si dovrebbe prevedere che questa possa essere attivata solo con legge bicamerale. Alcune opinioni hanno aggiunto, inoltre, che le principali materie di competenza residuale delle Regioni dovrebbero essere anch'esse espressamente elencate, al fine di evitare incertezza sulla loro configurazione.

6. In ogni caso, per rendere maggiormente flessibile la distribuzione delle competenze, si ritiene che il legislatore statale possa conferire o delegare, con legge bicamerale, l'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva alle Regioni, o ad alcune di esse, e anche su richiesta delle stesse. Secondo alcuni questa previsione soddisferebbe l'esigenza di differenziazione che aveva ispirato la formulazione a suo tempo introdotta con l'art. 116, terzo comma, Cost., che verrebbe conseguentemente soppresso ⁽³⁾.

Potestà regolamentare

7. A fronte del cattivo funzionamento della disciplina attuale, che ha determinato un fenomeno di fuga dal regolamento, è stato prospettato il principio che la potestà regolamentare segua la potestà legislativa, con conseguente raccordo con quella amministrativa (v. infra). Al fine di superare le attuali incertezze vanno comunque individuate le necessarie forme di collaborazione negli ambiti di inevitabile interferenza reciproca.

Funzioni amministrative

8. In relazione alla distribuzione delle funzioni amministrative è emersa da un lato l'inattuazione dell'art.118, primo comma Cost. e, dall'altro, la disarticolazione dal riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni, come risulta indirettamente dalla stessa giurisprudenza costituzionale sulla "chiamata in sussidiarietà". Secondo alcuni converrebbe in ogni caso mantenere l'attuale formulazione del primo comma dell'art. 118 Cost., con l'argomento che il principio di sussidiarietà debba riguardare allo stesso modo lo Stato e gli altri enti territoriali. Secondo altri, invece, occorrerebbe coniugare l'esigenza di raccordare l'amministrazione alla legislazione laddove la prima sia chiamata ad attuare la seconda, con il riconoscimento del ruolo cruciale dei Comuni nello svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi. Pertanto, secondo questa prospettiva, l'attuale articolo 118 potrebbe essere modificato assegnando tendenzialmente allo Stato le funzioni amministrative nelle materie della sua

competenza esclusiva (salva la delega statale, con legge bicamerale, sulla base di intese, a una o più Regioni o enti locali, in linea con quanto già previsto ad esempio in materia di anagrafe) e prevedendo che le restanti funzioni amministrative spettino alle Regioni e ai Comuni sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, valorizzando il ruolo delle autonomie sociali e funzionali. Si scongiurerebbe così la ingiustificata invasione di ambiti segnalata da più parti durante i lavori della Commissione, assicurando al contempo, attraverso il mantenimento del potere sostitutivo statale, una valida garanzia nei confronti delle amministrazioni inefficienti.

9. È da valutare l'opportunità di prevedere nel testo della Costituzione la disciplina dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali tramite Conferenze, per assicurare la leale collaborazione in sede amministrativa. Secondo alcuni, nel caso in cui il Senato assumesse la configurazione di Camera rappresentativa delle autonomie regionali e locali, la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze sarebbe inopportuna.

Autonomia finanziaria

10. È stato posto il problema della migliore regolazione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali. Da questo punto di vista è stata largamente condivisa l'ipotesi di specificare che costi e fabbisogni *standard* costituiscono il criterio principale in base al quale tutte le Regioni e gli enti locali, in seguito alla perequazione, devono essere in grado di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Fatto salvo quanto sopra, la perequazione dovrà essere effettuata in base al criterio della capacità fiscale. Ciò da un lato consente un elevato grado di solidarietà e di rispetto del principio di eguaglianza, dall'altro permette di finanziare i servizi effettivamente svolti, con un importante effetto di responsabilizzazione. Allo scopo di garantire una maggiore stabilità e certezza delle risorse spettanti alle autonomie territoriali, è stata poi segnalata l'esigenza di demandare a una legge bicamerale la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. In quella sede potrebbe trovare collocazione il principio per cui eventuali ripiani di enti territoriali in situazione di dissesto finanziario siano automaticamente accompagnati da misure di effettivo commissariamento statale. È stato inoltre ritenuto opportuno prevedere, come avviene nella generalità dei sistemi federali, che i trasferimenti vincolati di cui al quinto comma dell'art. 119 possano essere effettuati, con legge bicamerale, alle condizioni previste dalla stessa disposizione (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e solidarietà sociale, ecc.), anche nei confronti della generalità degli enti territoriali e non - come nella versione vigente - solo a favore di determinati enti.

Autonomie locali

11. In relazione al travagliato tema delle Province, soprattutto a seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità della riforma operata con decreto legge, si è proposto di eliminare la parola "Provincia" dagli artt. 114 e segg. della Costituzione, abrogando conseguentemente il primo comma dell'art. 133. In questo senso, l'opinione prevalente della Commissione riflette sostanzialmente l'orientamento già emerso in ambito governativo che, nello stabilire la soppressione delle Province, demanda allo Stato (per i principi) e alle Regioni (per la loro attuazione) la disciplina dell'articolazione di enti di area vasta per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio regionale. Inoltre, non sono mancate proposte tendenti all'accorpamento delle Regioni di minori dimensioni, razionalizzando organicamente gli assetti territoriali di tutti i livelli di autonomia ⁽⁴⁾.

12. In materia di Città metropolitane, secondo alcuni sarebbe opportuno rimettere la relativa disciplina alla legge statale bicamerale che dovrebbe definirne territorio, ordinamento, sistema elettorale, funzioni fondamentali, autonomia finanziaria.

13. Per i piccoli Comuni, la scelta recentemente operata a favore dell'esercizio obbligatoriamente associato di tutte le funzioni fino alla soglia dei 1.000 abitanti - e delle funzioni fondamentali per i Comuni fino a 5.000 abitanti (o 3.000 nelle zone montane) - ha segnato un positivo avanzamento verso l'affermazione di un imprescindibile criterio di adeguatezza. Tuttavia, considerate le difficoltà nell'attuazione di una soluzione di questo tipo, e ritenendo che i tempi siano ormai maturi per compiere un'ulteriore evoluzione, secondo alcuni sarebbe utile e opportuno prevedere in Costituzione - nel perseguimento del medesimo principio di adeguatezza - il principio dell'esistenza di una dimensione minima del Comune. Questa dimensione sarebbe stabilita con legge bicamerale che differenzi i criteri in relazione alle caratteristiche generali dei Comuni. I Comuni al di sotto della dimensione minima potrebbero diventare municipi, come articolazioni dei nuovi Comuni.

Regioni a Statuto speciale

14. Ferma la distinzione tra autonomie ordinarie e autonomie speciali, si presenta tuttavia necessario favorire un processo di riduzione delle diversità ingiustificate, definendo alcuni criteri generali (ad esempio nel numero dei componenti degli organi e nelle relative indennità) che vincolino tutte le Regioni, anche ad autonomia differenziata, nonché i termini generali dell'integrazione di esse nel sistema nazionale del cd. "federalismo fiscale" e della perequazione. In questo senso, lo stesso art. 119 potrebbe essere adeguato chiarendo che i territori cui si riferisce il fondo perequativo sono, in

generale, "i territori della Repubblica". Dovranno poi essere conseguentemente adeguati i rispettivi Statuti Speciali.

Potere sostitutivo

15. In un sistema ispirato a un ampio decentramento di funzioni legislative e amministrative è fondamentale un forte ruolo di coordinamento dello Stato centrale. Da questo punto di vista sono state rilevate, anche di recente, applicazioni del potere sostitutivo non sempre efficaci, come quella della nomina di Presidenti di Regione, che potrebbero essere stati corresponsabili di gravi dissesti di bilancio, a Commissario per la sanità nella rispettiva Regione. È opportuno quindi precisare, nell'attuale testo dell'art. 120, secondo comma, Cost., che la legge statale destinata a disciplinare le procedure del potere sostitutivo individui i commissari in questione fra personalità che non ricoprono già incarichi nello stesso ente territoriale.

(1) Riserva di Marco Olivetti: "in sede di eventuale revisione dell'art. 117 Cost. suggerisco di procedere ad una accurata verifica della portata degli interessi rilevanti in ciascuna materia che viene enumerata in Costituzione, alla luce della legislazione e della giurisprudenza costituzionale, andando al di là della schematica classificazione fra competenze esclusive, concorrenti e residuali".

(2) Riserva di Marco Olivetti: "Propongo di reintrodurre nell'art. 122 Cost. la riserva alla legge statale della determinazione del numero dei consiglieri regionali, come previsto prima della legge cost. n. 1 del 1999".

(3) Riserva di Beniamino Caravita, Anna Poggi e Lorenza Violini: "riteniamo che l'abrogazione dell'art. 116, comma 3, sia controproducente e comunque inopportuna".

(4) Riserva di Valerio Onida: "non concordo con la ipotesi della drastica totale soppressione delle Province in Costituzione. Un livello di governo intermedio fra Comuni (tenendo conto della loro dimensione media comunque assai limitata) e Regione è indispensabile nelle Regioni di maggiori dimensioni, mentre non si giustifica nelle Regioni più piccole (infatti già oggi non esiste in Valle d'Aosta). I servizi e le funzioni di area vasta infraregionale (pianificazione urbanistica sovracomunale, gestione dei rifiuti e dell'ambiente, viabilità, trasporti automobilistici locali, assistenza tecnica ai Comuni, ecc.) non possono né essere frammentati a livello comunale, né accentrati a livello regionale. La creazione di indeterminati "enti di area vasta" rischia di tradursi in una molteplicità scoordinata di enti funzionali. Meglio un ente di governo unico e responsabile verso la popolazione sia dei capoluoghi che dei centri minori. Invece della soppressione, andrebbe perseguito un processo di riordino e razionalizzazione delle Province esistenti, con riduzione del loro numero, in stretto collegamento con la parallela riorganizzazione territoriale dei servizi decentrati dello Stato. Quanto alle Città Metropolitane, di cui dovrebbe essere accelerata la concreta istituzione come enti di governo elettivi e non semplici forme di collaborazione fra Comuni, con contemporanea soppressione della Provincia nella stessa area, non concordo con la tesi della attribuzione allo Stato del potere esclusivo di disciplinarle. Le rilevanti differenze di fatto fra le diverse aree metropolitane, e la necessità di uno stretto collegamento con la Regione, richiedono l'attribuzione alle singole Regioni interessate del compito di disciplinarne ordinamento e funzioni secondo principi dettati dalla legge dello Stato".

CAPITOLO QUARTO

Forma di Governo

1. La Commissione ha discusso a fondo della forma di governo partendo da alcuni presupposti comuni:
 - a) l'integrazione europea e le sfide internazionali richiedono che il nostro Paese, tenuto a misurarsi con competitori dotati di più salde strutture politiche, accentui le sue prestazioni in termini di efficienza, capacità decisionale e tempestività; le inefficienze della forma di governo di uno Stato membro dell'Unione Europea come l'Italia si riverberano sul buon funzionamento dell'intera Unione;
 - b) la crisi dei partiti politici (che in Italia ha assunto caratteristiche assai più radicali che in altri Paesi europei) si manifesta sia nella prevalenza sistematica delle ragioni di conflitto su quelle di unità, sia nella difficoltà di orientare l'opinione pubblica, sia nella tendenza a concentrare il proprio ruolo nella esclusiva ricerca del consenso elettorale piuttosto che nella elaborazione e attuazione di proposte coerenti su cui costruire il consenso nel Paese. Tale crisi, contingente o strutturale che sia, vanifica la funzione costituzionale dei partiti (strumento dei cittadini per concorrere "a determinare la politica nazionale") e si riverbera sulle attribuzioni del Parlamento e del Governo pregiudicandone il corretto funzionamento;
 - c) la soluzione di questo problema passa anzitutto attraverso l'introduzione di meccanismi istituzionali che assicurino maggiore stabilità ed efficacia all'Esecutivo, agevolandone la capacità di governo, e favoriscano l'autorevolezza del Parlamento e l'efficacia della sua azione;
 - d) sono necessari una razionalizzazione e un sensibile rafforzamento dei poteri "ordinari" dell'Esecutivo che, privo di un formale potere di guida del procedimento legislativo, governa ormai da alcune legislature, distorcendo la logica della Costituzione, attraverso procedure di emergenza, decreti legge, maxi emendamenti e questioni di fiducia;
 - e) tali distorsioni hanno inciso negativamente sul ruolo costituzionale del Parlamento e sulla sua stessa funzionalità, producendo articoli illeggibili composti da molte centinaia di commi, e "slavine legislative" che, attraverso un disordinato succedersi di norme e di interpretazioni, hanno corretto per molte volte nell'arco di pochi mesi lo stesso provvedimento; ne hanno sofferto la certezza del diritto e la chiarezza dei rapporti tra cittadini e Stato, con effetti di discredito sulla stessa forma di governo.
- Le forme di governo in concreta alternativa sono il semipresidenzialismo e il parlamentarismo razionalizzato; ciascuna di esse è coerente con i principi propri delle democrazie occidentali;

La scelta dev'essere effettuata valutando le esigenze che ispirano la riforma, le possibilità del sistema di assorbire senza distorsioni l'impatto della innovazione, l'esistenza di realistiche possibilità di realizzare il disegno riformatore.

Ciascuno dei due modelli in discussione, infine, può avere un numero elevato di varianti che possono mutarne in modo rilevante i caratteri e gli effetti.

2. I componenti della Commissione che sostengono la forma di governo semipresidenziale ritengono che questo modello istituzionale, in un quadro che congruamente temperi e bilanci i diversi poteri, riesca più e meglio del tradizionale modello parlamentare a garantire unità, stabilità, continuità, flessibilità, responsabilità. Nel sistema semipresidenziale, infatti, è l'elezione presidenziale - quindi la scelta di una persona, quella preferita e comunque meno lontana dalle proprie preferenze - che dà unità al sistema politico. Il semipresidenzialismo assicurerebbe dunque continuità (la durata in carica del Capo dello Stato è fissata in Costituzione e non può essere abbreviata), stabilità (il sistema elettorale crea maggioranze sufficientemente coese), flessibilità (che si consegue sostituendo il Primo Ministro, per sedare tensioni politiche e per rispondere a esigenze manifestate nell'opinione pubblica), individuazione del vincitore, reputazione. Il modello semipresidenziale, infine, presenterebbe un significativo "tasso di innovazione" che potrebbe essere particolarmente gradito all'opinione pubblica.

Se si andasse verso l'elezione diretta del Capo dello Stato, nel quadro di un modello semipresidenziale in cui gli siano riconosciuti congrui poteri di governo, il sistema elettorale più adatto sarebbe il doppio turno sia per l'elezione del Presidente che per l'elezione della Camera (dato per scontato il superamento del bicameralismo paritario). Il primo turno di votazione permetterebbe di scegliere il candidato più vicino, mentre il secondo porterebbe a esprimere la preferenza per il candidato meno lontano. Questa caratteristica spingerebbe a una netta bipolarizzazione sulla scelta del Capo dello Stato, che a sua volta influenzerebbe l'elezione parlamentare, creando (e ricreando) due schieramenti sufficientemente compatti sia per l'elezione parlamentare che per quella presidenziale. Con l'allineamento della durata delle due cariche e l'elezione parlamentare in sequenza a quella presidenziale, i rischi di coabitazione di un Presidente con una maggioranza parlamentare di segno opposto sarebbero fortemente ridotti, anche se non del tutto eliminati: tuttavia, nel caso in cui l'elezione parlamentare desse un risultato diverso da quello presidenziale, il sistema funzionerebbe secondo la logica parlamentare e la maggioranza parlamentare sarebbe costretta alla compattezza per poter resistere alla forza di cui comunque il Capo dello Stato è dotato.

Un diverso punto di vista è stato espresso da chi ritiene che in Francia le riforme costituzionali degli anni 2000, con la sostanziale contestualità di elezioni presidenziali e parlamentari, abbiano generato una eccessiva concentrazione di potere, e quindi una forma di governo che non assicura un adeguato bilanciamento. Secondo questa prospettiva, l'indipendenza tra Presidente eletto e Parlamento nonché l'eventualità della

“coabitazione” sarebbero da considerare come il principale pregio della forma di governo semipresidenziale.

Questa forma di governo non supera certamente tutti i problemi derivanti dai rischi plebiscitari e dalla mancata presenza di una figura neutrale al vertice dello Stato; occorre tuttavia chiedersi quanto questi problemi siano ancora oggi significativi e se non siano superabili con adeguati accorgimenti istituzionali, anche alla luce del fatto che i meccanismi e gli strumenti delle garanzie costituzionali si sono sempre più spostati verso il livello europeo. Infine, è sicuramente vero che l'introduzione del modello semipresidenziale richiederebbe un rilevante numero di modifiche costituzionali: ma si tratterebbe di argomento da solo non sufficiente a fondare una scelta di sistema.

3. I sostenitori della forma di governo parlamentare, accompagnata da opportuni interventi di razionalizzazione, muovono da un'analisi solo parzialmente coincidente con quella fatta propria dai sostenitori del semipresidenzialismo. Essi osservano che sul piano istituzionale non vi è un fenomeno di endemica debolezza dell'Esecutivo, ma di complessivo squilibrio e confusione nei rapporti fra Esecutivo e Legislativo. Le carenze di capacità decisionale effettiva del sistema politico-istituzionale risalgono per lo più ad altri fattori, come, sul piano politico, i conflitti all'interno delle maggioranze, e soprattutto, sul piano attuativo, i caratteri assunti dalla dimensione amministrativa, che non dipendono dalla forma di governo ma dalla debolezza del “comando” politico e dal moltiplicarsi delle sedi di influenza degli interessi particolari o corporativi (su questo terreno appaiono decisivi processi di effettiva riforma dell'amministrazione). Il governo parlamentare avrebbe il pregio di assicurare l'omogeneità di indirizzo generale fra Esecutivo e Legislativo nell'ambito di un sistema equilibrato e flessibile, capace di funzionare in presenza di contesti politici diversi e di adattarsi alle circostanze senza esasperare i motivi di tensione. Il presupposto di fondo è che, attraverso le elezioni, viene formato un Parlamento nel quale si esprime una maggioranza corrispondente all'opinione prevalente nell'elettorato, che a sua volta esprime un Governo sulla base di indirizzi programmatici coerenti ed espliciti. Da questo punto di vista è importante che il sistema elettorale per la Camera contemperì le istanze di rappresentatività con l'esigenza di facilitare convergenze ed evitare l'eccesso di frammentazione partitica. Gli eventuali mutamenti di Governo durante la legislatura rispondono al costituirsi di nuovi indirizzi della maggioranza o al formarsi di una diversa maggioranza esplicita; mentre in assenza di tali condizioni lo scioglimento anticipato della Camera (da configurare come prerogativa “duale”, che richiede il concorso di Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio) consente di risolvere la crisi con il ricorso all'elettorato. Il corretto funzionamento del sistema e l'equilibrio fra le ragioni di conflitto e le ragioni di unità sono garantite dalla figura di un Presidente della Repubblica dotato di poteri di controllo, di coordinamento e di influenza legittimati dalla sua posizione *super partes*, che gli consentono altresì di operare un raccordo con gli altri poteri propriamente di garanzia

(potere giudiziario e organo di giustizia costituzionale) nel rispetto dell'equilibrio costituzionale e dell'indipendenza reciproca dei poteri. Le giuste esigenze di tendenziale stabilità dei Governi e di coerenza degli indirizzi politici dovrebbero essere assicurate apportando al vigente sistema parlamentare alcuni fattori di ulteriore "razionalizzazione": riserva alla sola Camera del compito di dare e revocare la fiducia al Governo, con il vincolo della mozione di sfiducia costruttiva, approvata a maggioranza assoluta; rafforzamento del vincolo fiduciario col Parlamento, attribuendo esplicitamente al Governo idonei poteri nell'ambito del procedimento legislativo che gli garantiscano tempi certi per le deliberazioni parlamentari rilevanti ai fini dell'attuazione del programma; rafforzamento della posizione di primazia rivestita dal Presidente del Consiglio nell'ambito del Governo; disciplina dello scioglimento della Camera secondo linee di chiarezza e responsabilità.

Consapevole della interdipendenza delle questioni, la Commissione ha discusso in un contesto unitario della forma di governo, della legge elettorale, del modo di elezione e del ruolo del Presidente della Repubblica. Nel corso della discussione sono stati individuati punti di equilibrio che potrebbero soddisfare le esigenze proprie di tutte le posizioni espresse, o almeno della maggior parte di esse. Il confronto tra le diverse ipotesi non si è mai ridotto a uno scontro di etichette; si è invece manifestato lo sforzo di cercare soluzioni in grado di attribuire al nostro sistema politico stabilità, legittimazione, efficacia nella decisione, responsabilità. La stabilità, in particolare, costituisce un valore fondamentale. Senza stabilità, infatti, viene meno tanto la funzione della rappresentanza quanto la capacità di decidere; assumono un peso anomalo i diversi *veto players*; cresce il discredito. Le misure di stabilizzazione riguardano certamente la forma di governo, ma non solo la forma di governo in senso stretto.

4. Alla luce di queste considerazioni, nel corso della discussione in Commissione è emersa una proposta, "forma di governo parlamentare del Primo Ministro", accompagnata da una coerente legge elettorale (v. cap. V), sulla quale sono confluiti componenti che avevano sostenuto l'una o l'altra ipotesi. Si tratta di una forma di governo e di una legge elettorale che facciano emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza. Tale ipotesi sembra in grado di valorizzare sia le istanze di radicamento sociale e organizzative della politica sia le istanze di efficienza e di stabilità. Allo stesso tempo, riconoscendone il valore centrale per un sistema politico ben equilibrato, tale opzione si propone di preservare il ruolo di garanzia e di arbitro del Presidente della Repubblica e di restituire al Parlamento il ruolo e le responsabilità perdute. Il complesso delle proposte delinea quindi una via distinta tanto dal modello semipresidenziale quanto da quello parlamentare razionalizzato. Ispirandosi a questa prospettiva, si potrebbe prevedere che:

- a) il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro sulla base dei risultati delle elezioni per la Camera dei Deputati, le quali si svolgono con un sistema elettorale che colleghi al deposito di ciascuna lista o coalizione di liste l'indicazione della personalità che la lista o la coalizione candida alla carica di Primo Ministro;
 - b) il Primo Ministro nominato dal Presidente della Repubblica espone alla Camera il proprio programma chiedendone l'approvazione con voto per appello nominale;
 - c) il Primo Ministro propone al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri;
 - d) il Primo Ministro può chiedere, come già ricordato, il voto a data fissa dei disegni di legge del Governo;
 - e) il Primo Ministro può essere sfiduciato solo con una mozione di sfiducia costruttiva sottoscritta da un quinto dei componenti della Camera e approvata con la maggioranza assoluta;
 - f) per evitare che conflitti tra il Presidente del Consiglio e una maggioranza consolidata attraverso un premio di maggioranza, implicito o esplicito, possano introdurre nel sistema inopportuni fattori di instabilità, si possono prevedere alcuni specifici meccanismi istituzionali, peraltro contemplati in altri regimi parlamentari razionalizzati, come Spagna e Germania. In particolare, occorre regolare il rapporto intercorrente tra la richiesta di scioglimento da parte del Primo Ministro e la possibilità della Camera di approvare una mozione di sfiducia costruttiva con l'indicazione di un nuovo Presidente. Secondo alcuni componenti della Commissione occorrerebbe introdurre meccanismi di più intensa razionalizzazione prevedendo che il Primo Ministro possa chiedere e ottenere lo scioglimento della Camera e che tale richiesta precluda la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Altri componenti invece ritengono che sia preferibile attribuire alla Camera il potere di paralizzare la richiesta di scioglimento attraverso la l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva;
 - g) una procedura analoga dovrebbe essere seguita quando il Primo Ministro pone la questione di fiducia su un determinato provvedimento e non la ottiene.
5. Da quanti non condividono il modello semipresidenziale è stata sostenuta l'estrema difficoltà della sua introduzione nel nostro ordinamento, che richiederebbe tanto la riscrittura dell'intera Seconda Parte della Costituzione quanto l'approvazione di alcune fondamentali "leggi di sostegno" (norme sulle candidature, sul finanziamento delle campagne elettorali e sulla loro disciplina, sul "governo" della RAI, sul conflitto di interessi etc.): tutte condizioni essenziali per l'entrata in vigore del nuovo sistema, ma che richiedono tempi e convergenze forse difficilmente raggiungibili. Quanto alle garanzie costituzionali che deriverebbero dall'appartenenza all'Unione Europea, si è osservato che si tratta di vincoli certamente significativi ma non determinanti, come dimostrano ad esempio le più recenti vicende della democrazia ungherese.

6. Le proposte non possono prescindere dal fatto che ormai gli elettori, da ben venti anni e sei turni elettorali (1994, 1996, 2001, 2006, 2008, 2013), nel momento in cui votano, conoscono il nome dei candidati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, come peraltro accade in tutte le democrazie parlamentari. Il voto per la coalizione o per il partito costituisce pertanto anche una indicazione politicamente vincolante relativa al candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questo effetto è stato determinato dalla prassi, assunta da quasi tutti i partiti, di porre il nome del proprio candidato alla Presidenza del Consiglio sul simbolo elettorale, ma è ormai indipendente da questa particolarità: anche le coalizioni che hanno rinunciato a riportare sulla scheda il nome del loro candidato alla Presidenza del Consiglio sono solite infatti indicare con chiarezza tale nome agli elettori e ai mezzi di comunicazione. D'altra parte, le più recenti sfide elettorali hanno coinvolto direttamente e senza infingimenti i candidati alla guida del Governo. Sino ad oggi, al momento del conferimento dell'incarico per la formazione dell'Esecutivo, dopo le elezioni, i Presidenti della Repubblica non si sono discostati dalla designazione di colui che la coalizione vincente aveva indicato come candidato. La chiarezza sull'identità dei candidati alla guida del Governo non equivale necessariamente a una semplificazione personalistica della competizione politica. La personalità del candidato alla guida del Governo è importante in una fase storica nella quale la globalizzazione dell'economia e della finanza, insieme alla moltiplicazione dei centri decisionali e dei livelli di governo, ha accentuato fortemente la variabilità dei fattori che determinano le scelte politiche. La personalità dei candidati ha assunto maggiore risalto. Ma non si corre il rischio di un eccesso di personalizzazione della politica e di curvature autoritarie quando i candidati sono sostenuti da forze politiche organizzate con un loro radicamento nel Paese, quando il Parlamento è autorevole e quando le regole istituzionali sono inserite in un disegno complesso, caratterizzato dall'intreccio di molteplici pesi e contrappesi. Per il conseguimento di questi obiettivi può rivelarsi decisivo un nuovo costume politico, piuttosto che specifiche misure normative.
7. La crisi in atto è determinata in gran parte dalle disfunzioni nella vita dei partiti. A parere della Commissione, questo ambito richiede un'azione contestuale a qualsivoglia intervento sulla forma di governo e sulla legge elettorale. Le riforme della politica da prendere in considerazione (tutte attuabili attraverso leggi ordinarie) riguardano il funzionamento dei partiti (al fine di garantire al loro interno il rispetto del metodo democratico), il finanziamento della politica, le attività di *lobbying*, la comunicazione politica, il voto di scambio e i reati elettorali, la selezione dei candidati: in definitiva, tutta la legislazione di contorno della materia elettorale. Pari rilievo ha la riforma dei Regolamenti parlamentari, per i quali la Commissione non ha competenza a intervenire ma che rivestono un'importanza decisiva per il buon funzionamento delle Assemblee parlamentari. Queste misure dovrebbero essere accompagnate da comportamenti dei

dirigenti politici ispirati a etiche pubbliche e private idonee a far acquisire ai partiti la fiducia dei cittadini.

8. Secondo il modello in esame, il Presidente della Repubblica sarebbe eletto dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei due terzi nelle prime due votazioni e con la maggioranza assoluta nella terza. Occorre valutare:
 - a) se debba continuare a prevedersi la partecipazione di delegati regionali, qualora i Senatori fossero eletti dai Consigli regionali; è viceversa ragionevole che sia mantenuta la previsione dei delegati regionali in caso di elezione diretta dei Senatori;
 - b) se debba allargarsi la platea degli elettori anche a un certo numero di Sindaci, eletti dai CAL regione per regione, qualora le rappresentanze dei sindaci non facciano già parte del Senato;
 - c) se i parlamentari europei, cittadini italiani ed eletti in Italia, debbano partecipare alla elezione del Presidente della Repubblica;
 - d) se sia possibile prevedere che dopo la quarta votazione si proceda al ballottaggio tra i primi due e che conseguentemente venga eletto chi ha riportato il maggior numero di voti. Peraltro, alcuni componenti della Commissione hanno rilevato che l'ipotesi del ballottaggio potrebbe intaccare il ruolo del Presidente di istanza neutrale ed equilibratrice del sistema che costituisce uno dei caratteri più positivi del nostro ordinamento costituzionale.

CAPITOLO QUINTO

Il sistema elettorale

1. La discussione sul sistema elettorale è stata affrontata nella prospettiva di una nuova forma di governo. Gli interventi hanno infatti sottolineato le relazioni che intercorrono tra forma di governo e sistema elettorale. Per tali ragioni il dibattito si è prevalentemente concentrato sulla Camera dei Deputati, perché si è dato per implicito (ma qualche intervento ha sottolineato espressamente il punto) che il Senato, non essendo titolare del rapporto fiduciario, dev'essere comunque eletto con sistema proporzionale puro, tanto in caso di elezione diretta quanto in caso di elezione indiretta. Comunque, nel caso di elezione diretta del Senato, dovrebbero essere uniformati i requisiti per l'elettorato attivo e passivo delle due Camere.
2. La Commissione unanime propone di superare nettamente il principio di cooptazione che oggi governa la selezione dei nostri parlamentari e di restituire ai cittadini la possibilità di scegliere i propri rappresentanti. Sono state esaminate, in astratto, diverse possibilità:
 - a) Il collegio uninominale, che consente agli elettori di conoscere preventivamente le qualità e le caratteristiche dei diversi candidati, ripristinando un rapporto effettivo tra i parlamentari e i cittadini che li hanno eletti.
 - b) Il collegio plurinominale di dimensioni ridotte nel quale venga eletto un numero ristretto di deputati.
 - c) Circoscrizioni più o meno ampie, con possibilità di esprimere voto di preferenza.
3. In ogni caso, nel considerare la dimensione dei collegi o delle circoscrizioni bisognerebbe tener conto non solo della dimensione demografica, ma anche di quella geografica. È evidente infatti che la rappresentanza di aree ristrette con forte densità demografica è più agevole, anche per la omogeneità delle problematiche, rispetto alla rappresentanza di aree a bassa densità demografica, estese sul territorio e spesso con caratteristiche economiche e sociali fortemente disomogenee. Pertanto, all'interno di un margine di oscillazione che non sacrifichi la *ratio* stessa del principio di rappresentanza e che sia rispettosa del principio demografico che ispira gli artt. 56 e 57 Cost., i nuovi collegi plurinominali, o le nuove circoscrizioni, dovrebbero essere disegnati ponendo in equilibrio i due criteri, quello demografico e quello geografico.
4. La scelta deve rispondere a tre esigenze.

- La prima esigenza è la riduzione della frammentazione partitica. In questa direzione si muovono tanto un sistema proporzionale con rigorose clausole di sbarramento, del 5%, senza eccezioni, quanto un sistema come quello spagnolo che assegna i seggi in piccole circoscrizioni e non consente il recupero dei resti. Peraltro si è osservato che il sistema spagnolo è dipendente, in misura maggiore rispetto ad altri, dalla distribuzione delle forze politiche sul territorio e tra le numerose circoscrizioni; il mancato recupero dei resti produce inoltre, in via di fatto, una elevata clausola di sbarramento. Anche una legge come la cd. Mattarella, privata del cosiddetto scorporo, potrebbe ridurre la frammentazione. Si è constatato tuttavia che quel sistema attribuisce un peso eccessivo alle formazioni minori quando il loro voto appare necessario per superare l'avversario in ciascun collegio; può dare vita a maggioranze nazionali disomogenee e rischia di premiare i localismi interni a ciascun partito; non consente di garantire la maggioranza di governo, in un sistema politico che appare oggi articolato in tre poli elettorali sostanzialmente equivalenti.
- La seconda esigenza riguarda la formazione della maggioranza di governo: se debba essere affidata agli elettori oppure se, in assenza di una chiara scelta del corpo elettorale, debba essere demandata alle intese tra le forze politiche presenti nella Camera. Il regime parlamentare demanda la costruzione delle maggioranze alle intese tra i partiti presenti in Parlamento. Molti degli intervenuti, invece, hanno ritenuto che sarebbe più coerente con le esigenze della stabilità del governo fare in modo che siano gli elettori a scegliere direttamente la maggioranza, pur nella consapevolezza che nessun sistema tra quelli vigenti garantisce una certezza assoluta della formazione di una maggioranza di governo nelle urne. Se peraltro si passa dalle norme astratte ai comportamenti concreti, non si può non notare come in molti Paesi la formazione di una stabile maggioranza di governo sia favorita dal sistema elettorale, ma sia poi garantita dal ridotto numero dei partiti, dalla correttezza dei comportamenti politici e parlamentari, dal sistema costituzionale e dalle prassi che lo animano; non tutti questi caratteri sono oggi presenti nel nostro sistema politico. Alla base della necessità di favorire la costruzione di una maggioranza attraverso il voto c'è la necessità di governi stabili, fattore fondamentale per l'affidabilità di un Paese.
- La terza esigenza è rappresentata dalla ricostruzione di un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti. La legge elettorale vigente ha prodotto conseguenze gravi proprio sui due piani della fiducia dei cittadini nei confronti dei parlamentari e della responsabilità di questi ultimi nei confronti dei primi. È assolutamente prioritario restituire ai cittadini il diritto-dovere di individuare e scegliere i propri rappresentanti soprattutto nel luogo - la Camera dei Deputati - ove, secondo le indicazioni proposte dalla Commissione, si esplicita l'indirizzo politico e il rapporto fiduciario.

5. I sostenitori del semipresidenzialismo hanno individuato nel doppio turno di collegio, con un filtro severo per la selezione delle liste ammesse al secondo turno, il sistema elettorale più coerente con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e più idoneo a costituire una solida maggioranza parlamentare. Si è discusso piuttosto della necessità di evitare il rischio della coabitazione e si sono richiamati al riguardo i tentativi compiuti in Francia (coincidenza della durata dei mandati) per facilitare il conseguimento dell'omogeneità politica tra Presidente eletto e maggioranza dell'Assemblea Nazionale. Molti hanno rilevato, peraltro, che il rischio della coabitazione può essere ridotto, ma non eliminato.
6. I sostenitori del sistema parlamentare razionalizzato, come anche coloro che accedrebbero a questa soluzione pur essendo favorevoli in prima istanza a un sistema semipresidenziale, ritengono in buona sostanza, sulla scorta di quanto sostenuto nel documento presentato al Presidente Napolitano dal gruppo da lui costituito, che sono diversi i sistemi elettorali compatibili con quella proposta. Fra questi, ad esempio: il modello tedesco, quello spagnolo, la legge elettorale approvata nel 1993 (cd. legge Mattarella). Ad avviso di alcuni sarebbe compatibile con il sistema parlamentare razionalizzato anche il sistema maggioritario a doppio turno di collegio.
7. Particolarmente coerente con l'ipotesi del Governo parlamentare del Primo Ministro appare un sistema elettorale di carattere proporzionale con clausola di sbarramento rigorosamente selettiva (5% dei voti), con premio di maggioranza che porti al 55% dei seggi il partito o la coalizione vincente che abbia superato una determinata soglia. Per quanto concerne i meccanismi di selezione fra i diversi candidati, si può pensare o a un sistema basato su un voto di preferenza e una seconda preferenza "di genere", ovvero, in alternativa, a un sistema che affianchi collegi uninominali per la metà degli eletti e una lista di tre o quattro nomi per l'altra metà, con voto unico e con la garanzia del riequilibrio di genere. Secondo un'opinione manifestata da più componenti della Commissione, la soglia per guadagnare il premio di maggioranza dovrebbe aggirarsi attorno al 40% dei seggi. Secondo altri la soglia dovrebbe essere più elevata, sino ad arrivare al 50% dei seggi. Se al primo turno di votazione nessuna lista o coalizione di liste raggiunge la soglia per guadagnare il premio di maggioranza, si prevede un secondo turno di ballottaggio tra la prima e la seconda forza, attribuendo a quella vincente complessivamente il 55% dei seggi (1) (2).
8. Nella scelta della soglia tra il 40% e il 50% dei seggi conquistati, occorre tenere conto degli effetti dell'una e dell'altra soluzione. La soglia più bassa ridurrebbe la possibilità di ricorrere al ballottaggio e, nel caso di coalizioni, aumenterebbe il peso specifico dei partiti minori; mentre la soglia più alta renderebbe più frequente il ricorso al ballottaggio. In ogni caso, al vincitore al primo turno che abbia raggiunto la soglia va

attribuito il 55% dei seggi della Camera, a meno che non abbia superato tale livello già in sede di riparto proporzionale. Nella scelta occorrerebbe tener conto anche del rischio di accentuare eccessivamente la disproportionalità tra seggi e voti, già insita nel premio di maggioranza, il cui peso è accentuato dal superamento del bicameralismo paritario.

9. La Commissione ritiene che la soglia vada fissata in relazione al numero dei seggi conquistati. Ai fini del raggiungimento della soglia utile per conseguire il premio di maggioranza non dovrebbero essere quindi computati i voti ottenuti dalle forze facenti parte della coalizione che non abbiano superato il 5%. Infatti, se si governa in forza dei seggi ottenuti, è coerente considerare come voti utili solo quelli che hanno conquistato seggi; bisognerebbe inoltre disincentivare la formazione di coalizioni fortemente eterogenee, utili per vincere ma inadatte a governare.
10. In pratica, il primo voto aprirebbe la competizione anche interna ai partiti, regolarizzandola e rendendola trasparente. Il turno di ballottaggio, eventuale, avrebbe il pregio di riunificare tutte le componenti dei partiti o delle coalizioni che concorrono per la conquista del premio di maggioranza, attorno a un'unica proposta politica e a una sola candidatura. Dovrebbe peraltro essere previsto che le coalizioni non si modifichino tra primo e secondo turno.
11. La Commissione ritiene che una legge così delicata come quella elettorale debba essere sottratta al capriccio o all'abuso delle maggioranze occasionali. Alcuni hanno perciò proposto che in Costituzione vengano fissati i principi essenziali del sistema elettorale. Altri, in maggioranza, hanno proposto di prevedere che le leggi elettorali siano approvate con leggi organiche.
12. La Commissione all'unanimità ha espresso una valutazione negativa sul funzionamento del voto degli italiani all'estero. Si propone quindi la soppressione della circoscrizione Estero, garantendo comunque l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante strumenti idonei ad assicurare la libertà e la segretezza del voto. Qualora il Senato fosse formato con elezione diretta, si potrebbe prevedere in tale assemblea una rappresentanza delle comunità degli italiani residenti all'estero.

(1) Riserva di Enzo Cheli e Valerio Onida: "non concordiamo sulla tesi secondo cui il sistema elettorale dovrebbe assicurare che vi sia sempre e comunque uno e un solo partito (o gruppo o lista) vincitore unico delle elezioni, così che la maggioranza debba sempre e senz'altro risultare dalle elezioni: in tal modo escludendo la possibilità di coalizioni post-elettorali fra partiti che concordino un programma comune di governo, e tanto più di "grandi coalizioni" fra partiti che competano fra loro alle elezioni quando nessuno di essi si assicuri la maggioranza da solo. Le coalizioni non devono servire solo a vincere le elezioni (per poi magari dividersi dopo il voto e durante la legislatura) ma devono formare se del caso la maggioranza sulla base di accordi programmatici e di governo. Perciò non concordiamo con la tesi per cui si dovrebbe

necessariamente attribuire, nell'ambito di un sistema proporzionale, un premio di maggioranza tale da rendere sempre possibile al partito vincitore di governare da solo: anche se è possibile attribuire dei contenuti "premi di governabilità" per favorire la formazione di una maggioranza in Parlamento. In ogni caso non concordiamo sulla configurazione del secondo turno "di coalizione", con ballottaggio fra le due forze più votate al primo turno, come uno scontro essenzialmente personale fra i *leaders* delle due forze: concezione che si adatta bene alla logica della forma di governo prospettata come terza ipotesi fra semi-presidenzialismo e parlamentarismo, ma non alla logica del parlamentarismo razionalizzato."

- (2) Riserva di Mario Dogliani e Marco Olivetti: "la forma di governo parlamentare del primo ministro - verso la quale si orienta il favore di una parte consistente della Commissione (sia pure in subordine rispetto ad un'altra ipotesi, sia essa semipresidenziale o parlamentare razionalizzata) - risulta da due elementi: da un lato la previsione di alcuni meccanismi di rafforzamento della posizione formale del Primo Ministro all'interno del Governo e del Governo in Parlamento, oltre al superamento del bicameralismo perfetto. Dall'altro una legge elettorale ad efficacia bipolarizzante, la quale, dopo un primo turno caratterizzato dal riparto proporzionale dei seggi fra liste concorrenti, si basi sulla competizione fra le due forze politiche principali in un turno di ballottaggio. Nel secondo turno assumerà certamente, di fatto, grande importanza la figura dei *leaders*, ma non potrà trattarsi di una competizione strutturata, dal punto di vista normativo, come scelta formale fra due *leaders*: essa dovrà giuridicamente mantenere il carattere di competizione tra forze politiche".

CAPITOLO SESTO

Istituti di partecipazione popolare

1. Nessuna forma di governo democratica può funzionare adeguatamente se la partecipazione dei cittadini non è incentivata da un corretto collegamento tra la sfera della società civile e la sfera delle istituzioni politiche.

Questa connessione emerge con particolare evidenza negli scenari che si sono profilati nel corso della discussione della Commissione. In tale prospettiva, il rafforzamento del circuito Parlamento-Governo richiede il parallelo rafforzamento degli istituti della partecipazione. Si tratta di un approccio che ha caratterizzato sin dall'inizio la Costituzione repubblicana, segnalatasi per l'originalità della scelta di un referendum legislativo nazionale, sia pure solo abrogativo.

2. Proprio la natura meramente abrogativa del referendum, però, ha posto i problemi più delicati: essa ha infatti impedito lo sviluppo di strategie legislative elaborate dal corpo elettorale, limitato dalla necessità di operare con lo strumento della sola abrogazione. Per superare tale limite l'istituto del referendum abrogativo è stato conformato nel tempo diversamente dall'intento originario, come dimostrato dalle numerose richieste referendarie cosiddette "manipolative".

La storia dell'istituto, tuttavia, conferma l'esistenza di un'oggettiva esigenza di superarne i limiti iniziali, aprendo la strada a più intense forme di legislazione popolare, coerenti con il principio della rappresentanza politica.

3. Le esigenze sopra segnalate, condivise dalla Commissione unanime, sono state tradotte da alcuni componenti in una proposta concreta. Di specifico interesse, a loro avviso, è l'iniziativa popolare "indiretta" che potrebbe svolgersi nei limiti entro i quali è ammesso il referendum abrogativo e sempre che non incida né sulle spese né sulle entrate pubbliche.

Tale iniziativa popolare si potrebbe articolare come segue:

- a) un numero significativo di cittadini, ad esempio 250.000, deposita presso la Corte costituzionale un progetto di legge redatto in articoli;
- b) la Corte verifica la costituzionalità della proposta e il rispetto degli altri limiti sopraindicati;
- c) il Parlamento delibera definitivamente nelle forme previste dalle norme sul procedimento legislativo entro un termine ragionevole, ad esempio sei mesi;
- d) se il Parlamento si pronuncia favorevolmente il procedimento si conclude;
- e) se il Parlamento non si pronuncia definitivamente nei termini, respinge o approva con modifiche che incidono nella sostanza sui principi fondamentali del

progetto, si procede alla votazione popolare – con i quorum previsti per il referendum abrogativo - secondo i seguenti principi:

- in caso di rigetto o di inerzia il progetto originario è sottoposto al voto popolare;
- in caso di approvazione con modifiche sostanziali sono sottoposti al voto popolare in alternativa il progetto originario e quello approvato in sede parlamentare;

- f) al voto popolare si procede, in entrambi i casi sopraindicati, ad iniziativa dei promotori sostenuta da un congruo numero di sottoscrizioni (almeno 500.000);
- g) sull'ammissibilità dell'iniziativa si pronuncia la Corte costituzionale che deve verificare la sussistenza dei relativi presupposti ⁽¹⁾.

4. L'introduzione dell'iniziativa popolare indiretta consente il mantenimento del referendum abrogativo nei confini originariamente assegnatigli. Il funzionamento concreto dell'istituto ha però dimostrato la necessità di alcuni perfezionamenti. In particolare si propone:

- a) che il *quorum* per la validità dei referendum abrogativi venga fissato in relazione al numero di votanti nelle elezioni per la Camera dei Deputati immediatamente precedenti la data dello svolgimento del referendum stesso;
- b) che, dopo aver raccolto 100.000 firme, il quesito sia comunicato alla Corte costituzionale per il giudizio di ammissibilità;

5. Si propone inoltre di potenziare l'istituto della petizione, seguendo le regole del Parlamento Europeo e ricorrendo anche agli strumenti di comunicazione elettronica.

6. L'esigenza di partecipazione emerge anche in sede di attività amministrativa. Tra le misure proposte per la trasparenza dell'attività dei pubblici poteri è emersa quella volta a condizionare l'esercizio della potestà regolamentare e delle altre potestà normative secondarie – salvi i casi di motivata urgenza – alla pubblicazione del testo della proposta e all'assegnazione di un termine idoneo a consentire agli interessati di formulare le loro osservazioni.

(1) Riserva di Michele Ainis: "il procedimento dell'iniziativa popolare «indiretta» appare farraginoso, con un doppio grado di controllo della Corte costituzionale. Sarebbe viceversa più lineare, e più efficace, un sistema a tre livelli: 1) la proposta di legge avanzata da 50 mila elettori, secondo la disciplina già vigente; 2) l'iniziativa legislativa popolare «rafforzata», elevando a 500 mila il numero delle sottoscrizioni necessarie, ma ponendo l'obbligo alle Camere di deliberare entro 6 mesi (anche rigettando o modificando la proposta). Viceversa in caso d'inerzia l'iniziativa si trasforma in referendum propositivo, e viene dunque sottoposta al responso del corpo elettorale; 3) il referendum propositivo diretto, attivabile autonomamente quando le

sottoscrizioni raggiungano la cifra di un milione. Per rafforzare la partecipazione popolare, sarebbero utili altresì: 1) l'obbligo di referendum confermativo per ogni legge di revisione costituzionale e per le leggi elettorali; 2) l'introduzione del *Recall*, permettendo la revoca anticipata dell'eletto, ma a tre condizioni: un limite temporale, un congruo numero di sottoscrittori, l'applicabilità dell'istituto alle sole cariche monocratiche".

d) documentazione a corredo

Dossier tematici curati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri -

Dipartimento per le riforme istituzionali



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per le Riforme Istituzionali

Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

DOSSIER DI SINTESI

12 giugno 2013

IL SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO E PERFETTO NEI PRINCIPALI TENTATIVI DI RIFORMA COSTITUZIONALE



INTRODUZIONE

E' utile introdurre questo sintetico dossier, relativo ai principali tentativi di riforma del bicameralismo paritario e perfetto compiuti nel nostro ordinamento, con un breve inquadramento storico. E' utile, infatti, ricordare che la scelta dell'Assemblea costituente a favore del "bicameralismo perfetto" (e "sfasato": 5 anni la Camera e sei il Senato, poi riallineati con la riforma costituzionale del 1963) rispondeva alla esigenza di strutturare, anche riaffermando la centralità del parlamento a fronte della prevalenza dell'esecutivo che aveva caratterizzato il regime fascista, un sistema di governo con esecutivi sostanzialmente deboli. L'inattuazione dell'ordine del giorno Perassi, sulla necessità di "dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo", identifica gran parte della cifra iniziale della situazione italiana. I partiti della Costituente ritennero, infatti, di dover essere loro stessi a legittimare le istituzioni nella nuova storia repubblicana: erano i partiti della Resistenza e in forza di questa legittimazione ritennero quell'ordine del giorno per un verso inutile, per un altro pericolosamente limitativo della loro futura libertà d'azione. "Le istituzioni rappresentano, i partiti decidono" potrebbe sintetizzare buona parte della formula base del disegno della nostra democrazia parlamentare. Mentre una forma di governo parlamentare si struttura attraverso un collegamento diretto fra corpo elettorale, una camera politica, una maggioranza e un governo, la relazione fiduciaria anche con il Senato della Repubblica, avrebbe creato un Parlamento potenzialmente idoneo a frenare qualunque maggioranza uscita vincitrice dalle urne. A questo si sarebbe aggiunta anche la previsione di due diversi sistemi elettorali. Il risultato finale - caratterizzato dalla presenza di due Camere entrambe investite degli stessi poteri di indirizzo politico e degli stessi poteri legislativi, un abnorme numero di parlamentari, due diverse leggi elettorali e con il Governo che deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere - si concretizzò in un modello che non ha sostanzialmente eguali in altre democrazie parlamentari.

Fin nella prima fase del riformismo italiano, il superamento del bicameralismo paritario e perfetto venne pertanto avvertito, seppure con diversa intensità, come un passaggio fondamentale della razionalizzazione del sistema parlamentare: nella proposta della Commissione Bozzi già si introduce una certa differenziazione delle funzioni delle due Camere e nella proposta del Comitato Speroni si prefigura un vero e proprio Senato federale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

La necessità del superamento del bicameralismo paritario e perfetto assunse poi una connotazione vieppiù decisa man mano che si prefigurava quel decentramento legislativo che avrebbe poi caratterizzato la riforma del Titolo V della Costituzione. Nelle proposte della Bicamerale D'Alema il Senato, infatti, si prefigura come una Camera delle garanzie e si differenzia profondamente il procedimento legislativo secondo una prospettiva di riforma che sarebbe poi stata compiutamente sviluppata nella cd. Bozza Violante.

Le motivazioni sono piuttosto evidenti: a seguito del fortissimo decentramento legislativo determinato nel 2001 dalla riforma del Titolo V della Costituzione i limiti già impliciti nel sistema costituzionale di governance si sono esasperati a causa della mancanza di un'adeguata sede di raccordo politico tra il governo centrale e il sistema delle autonomie territoriali: il raccordo delle Conferenze, infatti, poteva permettere la gestione del decentramento amministrativo, ma è risultato decisamente inadeguato rispetto a quello legislativo. Il sistema si è quindi trovato imbrigliato sotto il peso di continui veti incrociati che hanno interferito in quasi tutti i processi di riforma, sia statali che regionali, generando anche un enorme contenzioso costituzionale. Oltre ai costi derivanti dalla farraginosità del sistema decisionale legislativo e dalla contrapposizione tra sistema legislativo statale e regionale, una delle questioni più rilevanti è peraltro rappresentata dalla difficoltà a stabilire una responsabilizzazione adeguata sui grandi meccanismi di finanziamento del sistema decentrato. Una difficoltà, quest'ultima, che nei sistemi decentrati più evoluti viene superata proprio attraverso una seconda camera territoriale dove si realizza la corresponsabilizzazione delle realtà regionali su tutte le decisioni finanziarie: tributi, perequazione, debito.

Dall'esame del materiale emergente dai processi di riforma sino ad oggi tentati in Italia si evidenzia come la gamma delle soluzioni prospettate per superare il bicameralismo paritario e simmetrico sia stata molto ampia, con una gamma di ipotesi - evidentemente con diversi gradi di efficacia e di razionalizzazione - che varia da quello che è stato chiamato il bicameralismo procedurale, con la semplice revisione della simmetria ma non del carattere paritario, fino a modelli di Senato federale costruiti sullo schema del Bundesrat.

Prof. Luca Antonini
Capo del Dipartimento per le Riforme Istituzionali



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

A.C. 5386 “Modifiche alla parte Seconda della Costituzione concernenti le Camere e la forma di governo”

XVI Legislatura (dal 29 aprile 2008 al 23 dicembre 2012)

ITER

Approvazione in prima lettura Senato (A.S. 24) il 25 luglio 2012 e avvio esame in prima Commissione Camera il 7 agosto 2012 (*l'iter si è arrestato a causa di divergenze politiche in merito alle disposizioni sulla forma di governo introdotte dall'aula Senato*).

L'esame al Senato era stato avviato già nel 2008 e, dopo il cambiamento di Governo, nel 2012 le forze politiche hanno trovato un punto d'incontro su un testo unificato, elaborato dal relatore Vizzini e adottato, come testo base, il 18 aprile 2012, (c.d. “testo ABC”), successivamente modificato dalla I Commissione del Senato ed approvato il 29 maggio 2012.

L'Assemblea del Senato il 25 luglio 2012, ha approvato un testo che, tuttavia, in particolare per la parte relativa alla forma di governo e all'istituzione del senato federale, si discosta dal testo sul quale le forze parlamentari avevano già raggiunto un'intesa che riduceva il numero dei parlamentari, superava il bicameralismo perfetto e rafforzava i poteri del Premier. Pertanto la discussione non ha avuto più seguito.

BICAMERALISMO

Composizione delle Camere

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica.

- riduzione del numero dei parlamentari: deputati da 630 a 508; senatori da 315 a 250;
- numero minimo di senatori garantito a ciascuna Regione passa da 7 a 6 (fermi restando 2 per il Molise ed 1 per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste);
- elettorato passivo: abbassata da venticinque a ventuno anni l'età minima dell'elettorato passivo per la Camera dei Deputati e da quaranta a trentacinque per il Senato;
- elettorato attivo: per il Senato abbassata l'età da venticinque a diciotto anni.

Senato federale

eliminazione della circoscrizione Estero, per accentuare la base regionale del Senato;

- introduzione di una riserva di legge rinforzata per la disciplina dell'elezione del Senato federale che avviene a suffragio universale e diretto;
- partecipazione ai lavori del Senato federale di rappresentanti delle Regioni ai quali, tuttavia, non è conferita la qualità di componenti del Senato.

Procedimento legislativo

Si articola in base agli ambiti tematici oggetto di ciascun disegno di legge; le differenze



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

consistono fondamentalmente nel riconoscimento, in linea generale, di un ruolo di “preminenza” di una delle due Camere.

L’articolazione si imposta sulla seguente tripartizione:

- a) *legislazione di competenza collettiva* delle due Camere nelle seguenti materie: costituzionale, elettorale, prerogative degli organi costituzionali e dei rispettivi componenti, delegazione legislativa, bilanci e consuntivi. Inoltre a procedimento necessariamente bicamerale sono destinati i progetti di legge quando la Costituzione prescrive una maggioranza speciale di approvazione e quando dispongono la conversione dei decreti-legge. In tutti questi casi continua ad essere necessaria l’approvazione dei disegni di legge da parte di entrambe le Camere sul medesimo testo;
- b) *legislazione a bicameralismo “eventuale”* di competenza preminentemente del *Senato*, nelle materie ex artt. 117, terzo comma, 119; 122; 125; 132, secondo comma; art. 133 Cost.;
- c) *legislazione a bicameralismo “eventuale”* di competenza preminentemente della *Camera dei deputati* in tutte le altre materie.

Nelle ipotesi sub b) e c), il disegno di legge approvato dalla Camera prima assegnataria diventa legge qualora l’altro ramo non deliberi modifiche entro termini ristretti e a maggioranza qualificata. Ove ciò si verifichi, il primo ramo assegnatario è comunque il decisore ultimo e ha il potere, in via definitiva, di confermare ovvero di respingere le modifiche. Il procedimento legislativo così si esaurisce al massimo in tre letture.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

**“Modificazioni di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma di Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”
c.d. “Bozza Violante”**

XV Legislatura (28 aprile 2006-6 febbraio 2008)

ITER

Il provvedimento (conosciuto come “bozza Violante”), che costituisce il testo unificato adottato dalla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati come testo-base il 3 ottobre 2007, è stato il frutto di una complessa mediazione intervenuta tra varie parti politiche. Gli aspetti più salienti della riforma sono da ricondurre alla parte seconda della Costituzione, in particolar modo alla forma di Governo, alla composizione e funzioni del Parlamento e alla previsione del Senato Federale. La discussione parlamentare si è interrotta in Aula Camera il 13 novembre 2007, a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

BICAMERALISMO

Composizione delle Camere

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica. Viene così designato un Senato che ha natura e funzioni di camera territoriale che non è chiamato a votare la fiducia al Governo e che non può essere sciolto dal Presidente della Repubblica.

Senato federale della Repubblica

- Elettorato attivo e passivo: i senatori sono eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali (elezioni di secondo grado), tra i propri componenti, con voto limitato, al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze. Scompare il requisito dell’età minima per essere eletto senatore.
- Riduzione del numero dei senatori: sono ora 186, di cui 6 eletti nella circoscrizione estero. Viene espressamente previsto dalla modifica costituzionale il numero dei senatori da eleggere in ciascuna regione o provincia autonoma.

Camera dei deputati

- Elettorato passivo: l’età minima per essere deputati viene abbassata a 18 anni.
- Riduzione del numero dei deputati da 630 a 512.

Procedimento legislativo

Il testo mira al superamento del “bicameralismo perfetto”, configurando tre diversi



procedimenti per l'esercizio della funzione legislativa dello Stato:

1- *procedimento "bicamerale paritario"*: trova applicazione solo per una limitata ed enumerata serie di provvedimenti, estranei all'indirizzo politico governativo, riferibili a scelte "di sistema";

2- *procedimento "a prima lettura Senato"*: prevede che l'esame in prima lettura venga riservato al Senato, ma esso trova applicazione solo per l'approvazione di leggi che "hanno lo scopo di determinare i principi fondamentali" nelle materie rictranti nella competenza legislativa concorrente tra Stato e Regione. I relativi progetti di legge vengono individuati dai presidenti delle due Camere, d'intesa fra loro. Il testo approvato dal Senato federale viene trasmesso alla Camera dei deputati, alla quale spetta l'esame in seconda lettura e l'approvazione in via definitiva (viene in questo modo esclusa ogni ipotesi di "navetta"). La Camera può modificare il testo approvato dal Senato federale, ma è necessario che qualsiasi emendamento venga adottato a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea.

3- *procedimento "a prevalenza Camera"*: in tutti gli altri casi i progetti di legge sono esaminati e approvati in prima lettura dalla Camera dei deputati.

Il testo viene poi trasmesso al Senato federale della Repubblica, il quale ha la facoltà di esaminarlo, ma solo se ne faccia richiesta almeno un quinto dei suoi componenti. Il suo esame deve ultimarsi entro trenta giorni dalla trasmissione.

Qualora il Senato federale non avvii l'esame, o comunque non giunga ad ultimarlo entro il termine costituzionale, il procedimento di approvazione della legge si intende concluso ed approvato il testo della Camera.

Qualora invece il Senato federale abbia approvato modifiche, il testo viene sottoposto nuovamente all'esame della Camera dei deputati, alla quale spetta la pronuncia in via definitiva. In determinate materie di particolare interesse regionale, la Camera può ulteriormente modificare o respingere le modifiche del Senato solo a maggioranza assoluta dei componenti.

Oggetto del secondo esame da parte della Camera, non è l'intero testo, ma solo le modifiche approvate dal Senato federale, sulle quali la Camera è chiamata a pronunciarsi con distinte deliberazioni.

Rapporto fiduciario

Il Senato federale non è chiamato a conferire la fiducia al Governo.

Scioglimento delle Camere

Il Presidente della Repubblica può sciogliere la Camera dei deputati e non anche il Senato federale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

**A.S. 2544-D recante “Modifiche alla parte II della Costituzione”
c.d. “Devolution”**

XIV I legislatura (30 maggio 2001-27 aprile 2006)

ITER

In data 16 novembre 2005 viene approvato un testo di legge costituzionale recante “Modifiche alla parte II della Costituzione”(A.S. 2544) che si compone di 57 articoli ed affronta varie tematiche relative alla parte seconda della Costituzione: Parlamento, Presidente della Repubblica, forma di governo, riparto attribuzione tra Stato, Regioni ed enti locali, composizione della Corte Costituzionale.

L’approvazione definitiva in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi, ha consentito la sottoposizione del testo al *referendum* popolare (GU n. 100 del 2 maggio 2006). Il *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale viene svolto il 25 e 26 giugno 2006: i no all’approvazione della legge sono stati pari al 61,3% mentre i si al 38,7%. L’esito del referendum, di non conferma della riforma, è stato pubblicato sulla GU n. 171 del 25 luglio 2006.

BICAMERALISMO

Viene modificato profondamente il sistema del bicameralismo paritario in direzione di un diverso modello in cui la funzione politica di governo è demandato esclusivamente alla Camera dei deputati, mentre il secondo ramo del Parlamento, definito “Senato federale”, si caratterizza quale raccordo tra Stato centrale e sistema delle autonomie.

Composizione e durata delle Camere

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica.

Senato federale della Repubblica

- Elettorato attivo e passivo: è confermata l’elezione dei senatori a suffragio universale e diretto su base regionale. L’elezione avviene in ciascuna Regione contestualmente all’elezione del rispettivo Consiglio regionale e i senatori rimangono in carica fino all’elezione del successivo Consiglio regionale (pertanto il Senato nel suo complesso non ha più una durata predefinita, ma è soggetto a rinnovi parziali). Si prevede la partecipazione ai lavori del Senato, senza diritto di voto, di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, eletti dalle rispettive assemblee elettive. Sono elettori i cittadini che hanno compiuto i 18 anni. Sono eleggibili coloro che hanno compiuto i 25 anni di età e che hanno ricoperto cariche pubbliche elettive nella Regione o siano stati eletti parlamentari nella



Regione o che vi risiedano.

- Riduzione del numero dei senatori: vengono portati a 252. Non sono più previsti senatori per la circoscrizione estero.
- Non sono più previsti i senatori a vita: quelli in carica diventano deputati a vita.

Camera dei deputati

- Riduzione del numero dei deputati a 518, di cui 18 eletti nella circoscrizione estero. Previsti i deputati a vita, ridotti da 5 a 3.
- Elettorato passivo: l'età minima per essere deputati viene abbassata a 21 anni.
- E' la sola titolare del rapporto fiduciario con il Governo.
- E' previsto solo per essa il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica.

Procedimento legislativo

Viene introdotto un criterio generale in base al quale il procedimento legislativo è, di norma e *in prevalenza* "monocamerale":

- la Camera dei deputati esamina i progetti di legge nelle materie (espressamente elencate nella Costituzione) sulle quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva;
- il Senato federale esamina quelli concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie (indicate dalla Costituzione) di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

L'altro ramo del Parlamento può proporre modifiche al progetto di legge, ma la decisione definitiva spetta alla Camera competente in via principale.

Per alcune materie di particolare rilievo resta fermo il *procedimento bicamerale*, ma in caso di disaccordo l'elaborazione del testo può essere affidata dai Presidenti delle Camere a una commissione composta da 30 deputati e 30 senatori, ferma restando la votazione finale da parte di entrambe le Camere.

Per eventuali questioni di competenza che possano sorgere tra le due Camere, si prevede che la soluzione sia rimessa ai rispettivi Presidenti, i quali, d'intesa tra loro, possono deferire la questione ad un comitato paritetico: si precisa al riguardo che la decisione adottata "non è sindacabile in alcuna sede".

Statuto delle opposizioni

Vincola il Regolamento del Senato federale a garantire i diritti delle minoranze e a prevedere modalità di garanzie per l'iscrizione all'ordine del giorno e tempi di esame delle proposte e iniziative indicate dalle stesse.

Vincola invece il Regolamento della Camera a garantire i diritti delle opposizioni.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

“Commissione bicamerale D’Alema”

XIII Legislatura (9 maggio 1996-9 marzo 2001)

ITER

Con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 è istituita la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D’Alema).

La Commissione inizia i lavori il 5 febbraio 1997 e li termina il 4 novembre 1997, per complessive 71 sedute.

E’ composta di 35 deputati e 35 senatori, rispettivamente nominati dai Presidenti di Camera e Senato, su designazione dei gruppi parlamentari, nel rispetto della proporzione esistente tra i medesimi gruppi.

In data 26 febbraio 1997, l’Ufficio di presidenza della Commissione propone la costituzione, nell’ambito della medesima Commissione, di 4 Comitati sulle seguenti materie: 1) forma di stato; 2) forma di governo; 3) parlamento e fonti normative; 4) garanzie.

La Commissione licenzia il progetto di legge di riforma costituzionale il 30 giugno 1997 che viene approvato definitivamente il 4 novembre del 1997, nel testo risultante dalla pronuncia della medesima Commissione sulla base di emendamenti presentati dai componenti di Camera e Senato.

Quando il progetto della Bicamerale giunge in Aula Camera (A.C. 3931-A) nel gennaio del 1998, le differenze delle vedute fra le forze politiche aumentano, provocando l’interruzione dell’iter del processo di riforma il 9 giugno 1998.

BICAMERALISMO

Viene modificato profondamente il sistema del bicameralismo paritario accolto dalla Costituzione vigente. Vengono affidate alle due Camere compiti diversi, attribuendo al Senato il ruolo di “Camera delle garanzie” e alla Camera dei deputati quello di “Camera politica”, e viene ridisegnato completamente il procedimento di approvazione delle leggi.

Composizione delle due Camere

Il testo prevede una consistente diminuzione del numero dei componenti sia del Senato che della Camera: il numero dei senatori elettivi è portato a 200; per la Camera si prevede invece un numero minimo (400) e massimo (500) di componenti, rinviando l’effettiva determinazione alla legge.

Viene abbassata da venticinque e ventuno anni l’età minima dell’elettorato passivo per la Camera dei deputati e da quaranta a trentacinque per il Senato.

Si conferma l’elezione a suffragio universale e diretto di entrambe le Camere e il Senato continua ad essere eletto su “base regionale”, assegnando a ciascuna regione un certo numero fisso di senatori indipendentemente dalla relativa popolazione.



Statuto delle opposizioni

Vincola il Regolamento della Camera dei deputati a garantire i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare e a prevedere modalità di garanzie per l'iscrizione all'ordine del giorno e tempi di esame delle proposte e iniziative indicate dalle opposizioni.

Procedimento legislativo

Sono previsti tre tipi di procedimenti:

- 1- *Leggi bicamerali paritarie*: leggi che riguardano una serie di materie elencate nel testo (o previste, singolarmente, da altre norme della Costituzione o da altre leggi costituzionali). Per tali leggi è richiesta necessariamente l'approvazione delle due Camere su l'identico testo;
- 2- *Leggi bicamerali non paritarie*: leggi in materie espressamente enumerate, di interesse per il sistema delle autonomie, che devono essere approvate da entrambe le Camere, ma in caso di introduzione di modifiche da parte del Senato, la Camera delibera in via definitiva. Per l'esame di tutte queste leggi il Senato delibera in sessione speciale a composizione "mista", integrato da 200 consiglieri regionali, provinciali e comunali, eletti da appositi collegi elettorali in ciascuna regione in numero pari ai rispettivi senatori.
- 3- *Leggi monocamerali*: tutte le leggi per le quali la Costituzione o altre leggi costituzionali non prevedano un procedimento "bicamerale" sono deliberate, di norma, dalla sola Camera dei deputati. E' tuttavia prevista la facoltà di chiederne l'esame da parte del Senato: la richiesta deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti di questa Camera entro dieci giorni dalla trasmissione del progetto.

Le differenti funzioni della Camera politica e della Camera di garanzia

Camera dei deputati (Camera politica):

- è la sola titolare del rapporto fiduciario con il Governo;
- solo presso di essa possono essere presentate le mozioni di sfiducia all'esecutivo;
- solo essa può essere sciolta anticipatamente dal Presidente della Repubblica.

Senato della Repubblica (Camera delle garanzie):

- nel procedimento legislativo ha poteri paritari a quelli della Camera solo per determinate materie;
- ha la facoltà di istituire commissioni d'inchiesta provviste dei poteri dell'autorità giudiziaria;
- è esclusivo titolare dei poteri di nomina.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

“Comitato Speroni”

XII Legislatura (15 aprile 1994 – 16 febbraio 1996)

ITER

Con decreto del Presidente del Consiglio, in data 14 luglio 1994, viene istituito il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali con il compito di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali nonché di revisione costituzionale. Inoltre il decreto prevede la successiva promozione da parte del presidente del Consiglio, d'intesa con il ministro per le riforme istituzionali, dei conseguenti disegni di legge da sottoporre all'esame del Parlamento.

Il Comitato si è articolato in due gruppi di lavoro: il primo sulla forma di Stato, il secondo sulla forma di Governo. I testi elaborati dai due gruppi di lavoro sono stati quindi discussi dal Comitato in composizione plenaria che ha infine approvato il progetto di revisione costituzionali composto da 50 articoli, con l'aggiunta di due opzioni sull'organo di vertice dell'esecutivo.

Il testo approvato è stato poi trasmesso in data 21 dicembre 1994 al Presidente del Consiglio: le conseguenti iniziative legislative del Governo non hanno tuttavia avuto luogo a causa delle dimissioni del Governo stesso.

BICAMERALISMO

Il progetto propone un modello di bicameralismo differenziato nel quale le due Camere differiscono per composizione, funzioni e modalità elettive.

Modalità elettive

Camera dei deputati: continua ad essere eletta a suffragio diretto;

Senato della Repubblica: diviene espressione delle autonomie territoriali. Sono in proposito definite due ipotesi: nella prima il Senato è composto per metà dei suoi membri da rappresentanti delle Regioni e per l'altra metà da rappresentanti dei comuni e delle province eletti in modo indiretto secondo modalità stabilite con legge statale; nella seconda ipotesi il Senato della Repubblica è composto da membri dei governi regionali che li nominano e revocano: ciascuna regione nomina un numero variabile di senatori in relazione alla rispettiva popolazione.

Funzione legislativa

Per alcuni disegni di legge enumerati è previsto l'esame e l'approvazione in identico testo da entrambe le Camere

Per i disegni di legge diversi da quelli indicati la funzione legislativa è esercitata dalla



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

Camera dei deputati. Tuttavia il Governo o un quinto dei componenti del Senato della Repubblica possono chiedere, entro quindici giorni dalla approvazione di un disegno di legge da parte della Camera dei deputati, che esso sia sottoposto all'esame del Senato. In tal caso il Senato, entro i trenta giorni successivi, può rinviare il disegno.

E' modificato il procedimento di revisione costituzionale, prevedendo in particolare deliberazioni a maggioranza assoluta alla Camera dei deputati e dei due terzi al Senato.

Rapporto fiduciario

La possibilità di votare mozioni di sfiducia al Governo è prevista presso la sola Camera dei deputati.

Statuto delle opposizioni

Introduce la definizione dell'Opposizione parlamentare e disciplina il ruolo e le attribuzioni del Capo dell'Opposizione.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

“Commissione De Mita - Iotti”
XI Legislatura (23 aprile 1992- 16 gennaio 1994)

ITER

Nelle sedute del 23 luglio 1992 la Camera e il Senato approvano due atti monocamerale di indirizzo attraverso i quali deliberano l'istituzione della “Commissione parlamentare per le riforme istituzionali” composta da 30 deputati e 30 senatori. Alla Commissione viene affidato il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione e le proposte di legge in materia elettorale.

La Commissione articola i suoi lavori in quattro Comitati sui seguenti temi: forma di Stato, forma di governo, legge elettorale e garanzie costituzionali.

Con la legge costituzionale del 6 agosto 1993, n. 1, viene attribuita alla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali il compito di elaborare un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione, nonché delle proposte di riforma dei sistemi elettorali per l'elezione degli organi costituzionali.

La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presenta alla Presidenza delle due Camere in data 11 gennaio 1994 un progetto di revisione costituzionale riguardante la parte seconda della Costituzione. Le due Assemblee non hanno proceduto all'esame del testo approvato per la conclusione anticipata della legislatura.

BICAMERALISMO

E' stata confermata la parità delle Camere sia a livello di composizione che di poteri.

Le novità consistono:

- riduzione a 4 anni della durata della legislatura;
- attribuzione delle competenze in materia di rapporto fiduciario al Parlamento (e non alle due Camere) che elegge il Primo ministro e revoca la fiducia.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

“Atto Camera 4887-A”

X Legislatura (2 luglio 1987-2 febbraio 1992)

ITER

Nella X legislatura è stato discusso un Progetto di revisione di alcune disposizioni della Costituzione approvato in prima lettura dal Senato e dalla Commissione Affari costituzionali della Camera.

Il Senato aveva infatti approvato in prima lettura, in data 7 giugno 1990, un progetto di legge di revisione costituzionale degli articoli 59, 69, 72 e 97 della Costituzione e di introduzione degli articoli 11 bis, 70 bis e 95 bis (A.C. 4887).

Il provvedimento è stato successivamente trasmesso alla Camera ed esaminato dalla Commissione Affari costituzionali la quale ha approvato un testo notevolmente ampliato e modificato.

L'Assemblea della Camera ha iniziato la discussione sulle linee generali del provvedimento, che tuttavia non ha mai avuto un esito finale (sedute del 26, 29 e 30 luglio 1991).

Il progetto di riforma non interessava solo la revisione dell'organizzazione bicamerale del Parlamento, ma introduceva, in connessione con essa, un profondo riassetto dei rapporti tra lo Stato e le autonomie regionali, la costituzionalizzazione del principio della delegificazione nel sistema delle fonti normative, nonché la posizione dell'Italia all'interno delle comunità europee.

BICAMERALISMO

Il progetto si propone di modificare il bicameralismo perfetto, sostituendolo con una soluzione procedimentale ispirata al c.d. “*principio della culla*” in base al quale i progetti sono esaminati e approvati da una sola Camera (quella dove sono presentati) mentre all'altra è riservata la facoltà di richiedere, con deliberazione a maggioranza semplice, il riesame del testo approvato.

Qualora la richiesta di riesame non venga deliberata entro 15 giorni dall'annuncio di trasmissione del testo, il progetto di legge si intende definitivamente approvato. Qualora invece venga deliberata la richiesta di riesame, nuove richieste di riesame da parte di ciascuna Camera possono essere deliberate entro trenta giorni, ma con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il riesame, nelle varie fasi del procedimento, può essere richiesto anche dal Governo. Il procedimento legislativo è concluso quando il progetto di legge risulti approvato da entrambe le Camere in identico testo, o manchi una richiesta di riesame.

La procedura descritta si applica a tutti i progetti di legge, tranne quelli riguardanti una serie di materie tassativamente elencate che continueranno ad essere necessariamente bicamerali.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

Al “principio della culla” viene affiancata un principio di specializzazione nella competenza normativa tra le due Camere, connessa con il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni:

- la presentazione dei progetti di legge nelle materie di competenza esclusiva dello Stato avviene presso la Camera dei deputati;
- i progetti di legge che fissano i principi fondamentali cui si dovranno attenere le Regioni nelle materie riservate alla loro competenza legislativa sono presentati al Senato.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

“Commissione Bozzi”

IX Legislatura (12 luglio 1983-28 aprile 1987)

ITER

A seguito dell'approvazione in data 12 ottobre 1983 di una mozione da parte della Camera e del Senato viene costituita da parte di ciascun ramo del Parlamento una Commissione speciale di venti membri provvista dei poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva. Le due Commissioni così istituite vanno a formare la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali “Commissione Bozzi” con il compito “formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere”. Il 25 gennaio 1985 la Commissione presenta una relazione conclusiva con la quale si prevede la revisione di 44 articoli della Costituzione. A seguito della presentazione della relazione, furono depositate in Parlamento, da parte di vari gruppi politici, una serie di proposte di revisione costituzionale che riprendevano in tutto o in parte le conclusioni formulate dalla Commissione. In particolare l'on. Bozzi si fece promotore di 9 proposte di revisione costituzionale riguardanti: *l'ordinamento regionale e locale, l'amministrazione della giustizia, il governo dell'economia e i diritti sindacali, la disciplina delle fonti normative e del referendum, il Presidente della Repubblica e il c.d. "semestre bianco", il Governo e la pubblica amministrazione, la composizione e le funzioni delle Camere, i diritti civili e politici.* Tali proposte vengono assegnate alla Commissione Affari costituzionali che tuttavia non né ha mai iniziato l'esame.

BICAMERALISMO

Viene introdotto un bicameralismo “differenziato” che pur conservando pari dignità alle due Assemblee le specializza nelle svolgimento di determinate funzioni.

Composizione delle due Camere

Vi sono state numerose proposte per la riduzione del numero dei parlamentari, ma nessuna è riuscita a formalizzarsi nel testo.

Relativamente ai membri non elettivi del Senato, si prevede che possono diventare senatori di diritto e a vita anche gli ex Presidenti delle Camere per almeno una legislatura e gli ex presidenti della Corte Costituzionale per almeno un mandato presidenziale; viene inoltre elevato a 8 il numero complessivo dei senatori a vita.

Procedimento legislativo

Viene attribuita alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo.

Per quanto riguarda la funzione legislativa, sono previste:

1- *leggi necessariamente bicamerali*: leggi di particolare rilevanza, riguardanti una serie di



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

materie specificamente elencate, per le quali è richiesta l'approvazione da parte di entrambe le Camere;

- 2- *leggi a prevalenza Camera*: tutte le altre leggi, diverse da quelle enumerate, per le quali è prevista l'approvazione da parte della sola Camera dei deputati, con facoltà di rinvio al Senato su richiesta del Governo ovvero di un terzo dei senatori, con cadenze temporali predeterminate e pronuncia definitiva da parte della Camera.

Parlamento in seduta comune

Le due Camere accordano o revocano la fiducia al Governo in seduta comune.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

DOSSIER DI SINTESI

n° 2

24 giugno 2013

I TENTATIVI DI RIFORMA DEL TITOLO V DOPO IL 2001

A.S. 3520 (XVI legislatura) e A.S. 2544-D (XIV legislatura)



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

INTRODUZIONE

Nel nostro assetto istituzionale decentrato si concentra ormai (tolta la spesa per pensioni e interessi) oltre la metà della spesa pubblica italiana ma il sistema si è progressivamente dimostrato di difficile gestibilità. Il risultato dell'attuale impianto costituzionale del Titolo V è, infatti, un sistema largamente incompiuto, dove tende a prevalere una sorta di policentrismo anarchico privo di coordinamento efficace. In questo contesto si alimenta facilmente un localismo conflittuale in cui il diritto di veto rischia di bloccare qualunque decisione. Questo esito contraddice una partecipazione realmente basata sul principio di sussidiarietà che presuppone invece il riconoscimento di un bene comune, derivante dalla appartenenza ad un'unica comunità nazionale. Il risultato è un sistema dove a prevalere sono frammentazione e incertezza del diritto.

E' opportuno quindi procedere a un riforma organica anche di questa parte della Costituzione per incentrare realmente il sistema sul principio di responsabilità e permettere di recuperare quegli elementi di ordinata sovranità che ci possono consentire un rapporto paritario con gli altri Stati, a partire da quelli europei. Se non si agisce a questo livello si rischia di continuare invano a cercare di rattoppare un assetto ormai inadeguato nelle sue linee di fondo: si immette vino nuovo in un otre vecchio.

Le disfunzioni del sistema attuale sono evidenti: oggi a distanza di più di dieci anni dalla Riforma del Titolo V emerge un'eccessiva frammentazione del riparto delle competenze, che dovrebbe essere superata a favore di un decentramento legislativo più equilibrato e più funzionale allo sviluppo economico e sociale. Oggi su una qualsiasi procedura si incrociano troppe competenze costituzionali. In generale questa frammentazione, con la difficoltà a mettere d'accordo i soggetti coinvolti, produce costi enormi: oggi in Italia il costo per un km di rete ferroviaria ha raggiunto 50 ml di euro, contro i 13 della Francia e i 15 della Spagna. La differenza dei costi non è giustificabile solo con la conformazione orografica del territorio italiano.

Peraltro, occorre anche considerare che la materia "grandi reti di trasporto" è stata decentrata (neanche il Canada ha fatto una scelta tanto forte) ma il finanziamento del trasporto pubblico locale avviene tramite un trasferimento statale alle regioni in base alla spesa storica, che poi lo girano, sempre in base alla spesa storica, in parte alle province e in parte ai comuni. A loro volta questi enti lo girano alle aziende di trasporto. Sintesi: le regioni stanno negoziando ormai da due anni l'entità del trasferimento



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

con lo Stato, le polemiche tra i vari soggetti coinvolti sono enormi, la possibilità di razionalizzare la spesa è lontana e quando intervengono disfunzioni o tagli dei servizi si alimenta quasi sempre una prassi di scaricamento delle responsabilità tra i vari enti coinvolti: l'accountability risulta praticamente impossibile.

E' poi sotto gli occhi di tutti – ed è stato recentemente ricordato dal Presidente della Corte costituzionale – l'esplosione di un enorme contenzioso costituzionale derivante dalla complessità di criteri di riparto delle competenze, che fra materie concorrenti e materie trasversali statali determina una faticosissima delimitazione delle rispettive aree di intervento che si traduce in una straordinaria incertezza del diritto.

E' inoltre significativo constatare come dal 1997 ad oggi lo Stato italiano quasi ogni anno abbia approvato una legge di semplificazione (e nell'ultima legislatura sono stati adottati numerosi provvedimenti di semplificazione), ma le classifiche internazionali ci mantengono agli ultimi posti dei Paesi dove è più facile fare impresa. Gran parte del problema deriva dal fatto che le leggi di semplificazione si scontrano con le innumerevoli competenze concorrenti regionali che, in un assurdo federalismo di complicazione, possano bloccare le riforme statali che, ad esempio, rafforzano le autocertificazioni.

Ancora, è opportuno considerare che oggi il più piccolo comune italiano (Pedesina con 36 abitanti) ha le stesse funzioni fondamentali di Milano (circa 1,4 milioni di abitanti), ma né questa legislatura, né quella precedente sono riuscite a portare ad approvazione la Carta delle Autonomie, che avrebbe dovuto definire meglio "chi fa che cosa". Il problema è a livello costituzionale, dove non si è adeguatamente sciolta l'opzione tra municipalismo e regionalismo creando un nodo gordiano che rende impossibile l'impresa di definire un assetto adeguato. L'avvitamento della riforma delle Province conferma questa situazione di stallo, all'interno della quale va anche constatato che l'Italia non ha affrontato con la stessa efficacia di altri Paesi europei il problema delle dimensioni eccessivamente ridotte dei propri Comuni: in Germania, tramite accorpamenti, il numero dei Comuni è stato dimezzato, come anche fortissime riduzioni sono state attuate in Belgio, Gran Bretagna, ecc. In Italia, invece, lo stesso obbligo delle gestioni associate, salvo che in poche realtà regionali, non ha prodotto esiti incoraggianti.

Ci si può poi interrogare sulla sensatezza di mantenere, nella forma e misura attuale, i regimi di autonomia speciale, laddove gli esiti non sono stati propriamente felici o laddove il divario, soprattutto finanziario, rispetto alle regioni ordinarie ha raggiunto un livello difficilmente giustificabile. Forme di



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

differenziazione dei regimi delle autonomie ordinarie, peraltro, non sono mai state attuate nonostante la previsione dell'art.116 Cost.

E' infine prevalsa spesso una retorica del federalismo e una pratica del centralismo, dimostrata dalla prassi dei tagli spesso lineari che hanno penalizzato gli enti territoriali virtuosi senza riuscire a recuperare le situazioni di inefficienza, cui spesso è venuto poi in soccorso il ripiano statale. La stessa autonomia finanziaria locale è stata oggetto di ripetuti interventi di modifica in brevissimo tempo, minando la capacità di programmazione degli enti locali soprattutto in relazione alla spesa di investimento. Di questa situazione i cittadini ne hanno subito l'effetto vedendo scomparire o rincarare i servizi; la pressione fiscale è aumentata perché gli sprechi degli enti inefficienti non sono stati contrastati con forme adeguate di commissariamento. Soluzioni innovative e valutate in modo molto positivo dall'Ocse come quelle dei costi e dei fabbisogni standard, che potrebbero permettere un finanziamento solidale dei servizi e il superamento degli sprechi, faticano ad essere realmente utilizzate come criterio di superamento del finanziamento in base alla spesa storica. I meccanismi di perequazione, che dovrebbero appunto essere improntati a costi e fabbisogni standard, sono rimasti in gran parte indefiniti, così come inattuata è prevalentemente rimasta la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti sociali.

In conclusione, nel sistema che si è descritto quello che è venuto a mancare è stato un vero ed efficace ruolo di coordinamento dello Stato centrale – che è cosa diversa da un centralismo tendenzialmente prevaricante e scarsamente efficiente - funzionale a valorizzare i modelli virtuosi e a recuperare le situazioni di inefficienza.

Di fatto l'assetto attuale non conviene a nessuno. Non conviene, innanzitutto, ai cittadini, che pagano in prima persona quelle disfunzioni che determinano lo spreco di ingenti quantità risorse pubbliche; non conviene a chi governa il Paese a livello centrale, che a quelle stesse disfunzioni si ritrova a dover porre rimedio di volta in volta senza riuscire mai a cambiare il sistema; non conviene a quegli amministratori regionali e locali che lavorano con serietà ma non dispongono degli strumenti per perseguire in modo efficace politiche innovative da presentare poi agli elettori.

Nei tentativi di riforma che dopo il 2001 sono stati presentati – e di cui nel dossier si propone una sintesi - un dato comune è stato quello del tentativo di riportare al centro alcune materie ritenute impropriamente decentrate e cercare di recuperare un certo ruolo di coordinamento allo Stato centrale.

I nodi irrisolti spesso evidenziati dalla dottrina sono però più ampi dei tentativi di riforma allegati e devono essere considerati nell'ottica di riordinare il sistema italiano delle autonomie, cui rimarrebbero legati, se l'assetto fosse ordinato, importanti valori di responsabilità, democraticità,



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

efficienza, solidarietà e sussidiarietà. Se l'assetto attuale, salve importanti eccezioni, sia a Nord che a Sud, ha spesso prodotto modelli dissipativi, appare allora necessario un processo di riforma che, ricomponendo in termini realmente efficaci il ruolo dello Stato coordinatore, possa restituire un sistema efficace delle autonomie funzionale a valorizzare quei beni di comunità di cui ancora oggi, nonostante la crisi, sono ricchi i nostri territori.

Prof. Luca Antonini
Capo del Dipartimento Riforme istituzionali



A.S. 3520 “Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale”

XVI Legislatura (dal 29 aprile 2008 al 23 dicembre 2012)

ITER

Disegno di legge d’iniziativa governativa, presentato in Parlamento in data 15 ottobre 2012 dal Presidente del Consiglio Monti, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione. Approvato dal Consiglio dei ministri il 9 ottobre 2012, con parere favorevole della Conferenza Unificata. L’esame in sede referente in 1° Commissione del Senato è iniziato il 16 ottobre 2012 ed è stato sospeso il 7 novembre 2012.

TITOLO V

Il disegno di legge costituzionale interviene con una parziale revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione. Se ne delineano i principali contenuti.

Modifica all’articolo 116 della Costituzione:

- coinvolgimento delle **Regioni a statuto speciale nel concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica**, assicurando il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea e dagli obblighi internazionali.

Modifiche all’articolo 117 della Costituzione:

- introduzione del **principio dell’unità giuridica ed economica della Repubblica**, in base al quale spetta alla legge dello Stato, a prescindere dalla ripartizione delle competenze legislative con le Regioni, il compito di assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e dell’unità giuridica ed economica della Repubblica;
- parziale **rivisitazione degli elenchi delle materie** di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente, ampliando l’elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato attraverso:
 - a) lo spostamento di talune materie dall’ambito della legislazione concorrente;
 - b) l’ampliamento di talune materie già di legislazione esclusiva;
 - c) la configurazione di nuove materie di legislazione esclusiva, anche emerse in sede di contenzioso costituzionale come materie suscettibili di un’autonoma configurazione;



- **nuova configurazione del ruolo della legislazione dello Stato nell'area della potestà concorrente**, con superamento del riferimento alla mera statuizione dei principi fondamentali della materia e individuazione del ruolo della legislazione dello Stato in una prospettiva funzionale/teleologica, quella dell'unità giuridica ed economica della Repubblica;
- **esplicitazione dei limiti della legislazione regionale c.d. residuale** rispetto alla legislazione statale esclusiva, nel senso che tale potestà legislativa regionale deve rispettare la legislazione statale concernente le materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato;
- **attenuazione della rigidità dei confini fra potestà regolamentare del Governo e potestà regolamentare delle regioni**. In correlazione con la nuova configurazione della legislazione concorrente, l'attribuzione della potestà regolamentare allo Stato e alle Regioni viene riformulata, senza fare riferimento alla ripartizione per ambito di potestà legislativa, ma in relazione all'esigenza di disciplinare l'attuazione delle rispettive leggi.

Modifica all'articolo 127 della Costituzione:

- **modifica in tema di impugnazione delle leggi regionali**, assicurando la possibilità di impugnazione nei confronti di quelle leggi regionali che, a seguito della scadenza del termine fissato dalla legislazione statale per l'adeguamento della legislazione regionale in una materia di competenza concorrente, risultino non più compatibili con la nuova disciplina statale.



**A.S. 2544-D recante “Modifiche alla parte II della Costituzione”
c.d. “Devolution”**

XIV Legislatura (30 maggio 2001-27 aprile 2006)

ITER

Il testo di legge costituzionale recante “Modifiche alla parte II della Costituzione”(A.S. 2544), approvato in data 16 novembre 2005, affronta, tra l’altro, il tema del riparto di attribuzioni legislative e competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali.

L’approvazione definitiva in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, ha consentito la sottoposizione del testo al *referendum* popolare (GU n. 100 del 2 maggio 2006).

Il *referendum* popolare confermativo è svolto il 25 e 26 giugno 2006: i no all’approvazione della legge sono stati pari al 61,3% mentre i si al 38,7%. L’esito del referendum, di non conferma della riforma, è stato pubblicato sulla GU n. 171 del 25 luglio 2006.

TITOLO V

Uno dei cardini principali della riforma costituzionale è la revisione del rapporto Stato-Regioni, con modifiche riguardanti l’allocazione delle competenze e altri profili ad essa connessi.

Modifiche all’articolo 114 della Costituzione:

- **introduzione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà**, che sono posti alla base dell’esercizio di tutte le funzioni attribuite alle autonomie locali, alle regioni e allo Stato;
- modifica del **fondamento costituzionale dell’ordinamento di Roma capitale**, con l’attribuzione alla medesima di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, demandate allo Statuto della Regione Lazio.

Modifica all’articolo 116 della Costituzione:

- introduzione di **modificazioni alla procedura di adozione degli Statuti** da parte delle **Regioni a statuto speciale**.

Modifiche all’articolo 117 della Costituzione:

- soppressione del **limite derivante dagli obblighi internazionali posto alla legislazione statale e regionale**, lasciando inalterati il rispetto della



Costituzione e gli ulteriori vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario;

- **rivisitazione del sistema delle competenze legislative:**
 - a) attribuendo alla potestà legislativa esclusiva varie competenze in precedenza non esplicitamente menzionate;
 - b) rivedendo la collocazione di varie materie dalla potestà legislativa concorrente all'ambito della potestà esclusiva dello Stato o della Regione;
 - c) ridefinendo conseguentemente le materie di competenza legislativa concorrente;
 - d) introducendo la potestà legislativa esclusiva regionale, sostituendo la clausola residuale con un elenco di materie (c.d. *devolution*) di cui la clausola predetta costituisce la voce finale;
- previsione che le **intese** che le regioni possono stipulare tra loro per il migliore esercizio delle proprie funzioni riguardano **esclusivamente funzioni di natura amministrativa**.

Modifiche all'articolo 118 della Costituzione:

- **ampliamento delle materie** e degli ambiti per i quali la legge statale disciplina forme di coordinamento amministrativo tra Stato e Regioni;
- **costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni**, quale strumento per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese tra Stato ed autonomie, con possibilità di istituire altre Conferenze per le medesime finalità;
- attribuzione agli enti locali di **autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative**;
- nell'ambito del principio di sussidiarietà orizzontale, **riconoscimento e adozione di misure**, anche fiscali, **a favore dell'autonoma iniziativa dei cittadini e degli enti di autonomia funzionale**, il cui ordinamento è rimesso ad una legge dello Stato;
- previsione di una **legge bicamerale per favorire forme associative** tra piccoli comuni e tra comuni montani, attribuendo ad esse la stessa autonomia amministrativa riconosciuta ai comuni.

Modifica all'articolo 120 della Costituzione:

- **attribuzione del potere sostitutivo allo Stato**, anziché al Governo, che può sostituirsi alle regioni (ed agli enti locali) nell'esercizio delle funzioni legislative, oltre che di quelle amministrative, precisando altresì che tale esercizio deve avvenire nel rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà.

Modifiche all'articolo 122 della Costituzione:

- integrazione della disposizione costituzionale in materia di sistema elettorale e



ineleggibilità e incompatibilità degli organi regionali, demandando alla legge regionale anche **i criteri di composizione degli organi elettivi**;

- fissazione di un limite alla rieleggibilità dei Presidenti di Regione con il **divieto di terzo mandato consecutivo**.

Modifica all'articolo 123 della Costituzione:

- attribuzione ai **Consigli delle autonomie territoriali**, già qualificati quali organi di consultazione della regione, della funzione di **concertazione e di raccordo tra regione ed enti locali**.

Modifica all'articolo 126 della Costituzione:

- previsione che in caso di **morte o impedimento permanente del Presidente** non si dia luogo alle dimissioni della giunta e scioglimento del consiglio, ma che sia nominato un nuovo presidente con procedure demandate allo Statuto regionale.

Modifica all'articolo 127 della Costituzione:

- **reintroduzione del limite dell'interesse nazionale per le leggi regionali**, prevedendo l'invito da parte del Governo alla Regione di rimuovere disposizioni pregiudizievoli. Ove questa non ottemperi, la questione è rimessa al Parlamento in seduta comune, che delibera sull'annullamento della legge regionale.

Introduzione degli articoli 127-bis e 127-ter della Costituzione:

- l'articolo 127-bis introduce la **legittimazione di Comuni, Province e Città metropolitane a ricorrere alla Corte costituzionale** avverso leggi, statali o regionali, lesive delle proprie competenze costituzionalmente attribuite;
- l'articolo 127-ter prevede l'intervento di una **legge dello Stato**, approvata con procedimento bicamerale, per promuovere e disciplinare il **coordinamento tra il Senato federale e le Regioni e gli enti locali**. Inoltre sono regolate forme di informazione e comunicazione tra il Senato federale e le autonomie territoriali.

Modifica all'articolo 133 della Costituzione:

- in tema di **città metropolitane** ne demanda **l'istituzione alla legge bicamerale dello stato** su iniziativa dei comuni.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

**TESTO A FRONTE TRA IL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE VIGENTE
ED I TESTI DEI DUE PROGETTI DI RIFORMA
A.S. 3520 (XVI legislatura) e A.S. 2544-D (XIV legislatura)**

<p>TESTO VIGENTE</p> <p>Art. 114</p> <p>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.</p> <p>Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.</p>	<p>TESTO A.S. 3520 (XVI Legislatura)</p> <p>Art. 114</p> <p><i>Identico.</i></p> <p><i>Identico.</i></p> <p><i>Identico.</i></p>	<p>TESTO A.S. 2544-D (XIV Legislatura)</p> <p>Art. 114</p> <p>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato che esercitano le loro funzioni secondo i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.</p> <p><i>Identico.</i></p> <p>Roma è la capitale della Repubblica e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.</p>
<p>Art. 116</p> <p>Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.</p>	<p>Art. 116</p> <p>Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale; in materia finanziaria l'autonomia si svolge concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici</p>	<p>Art. 116</p> <p>Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla</p>

	<p>e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.</p>	<p>proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblée regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale.</p>
<p>La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p><i>Identico.</i></p>
<p>Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p><i>Abrogato.</i></p>
<p>Art. 117</p> <p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p>	<p>Art. 117</p> <p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Le leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.</p>	<p>Art. 117</p> <p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p>

<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p>	<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p>	<p>Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a:</p>
<p>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p>	<p>a) politica estera e rapporti internazionali della Repubblica; rapporti della Repubblica con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p>	<p>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale;</p>
<p>b) immigrazione;</p>	<p>b) immigrazione;</p>	<p>b) immigrazione;</p>
<p>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</p>	<p>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</p>	<p>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</p>
<p>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</p>	<p>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</p>	<p>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</p>
<p>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;</p>	<p>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;</p>	<p>e) politica monetaria, moneta, tutela del risparmio e del credito e mercati finanziari; tutela della concorrenza e organizzazioni comuni di mercato, sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;</p>
<p>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</p>	<p>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</p>	<p>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</p>
<p>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</p>	<p>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, norme generali sul procedimento</p>	<p>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</p>

<p>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</p> <p>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</p> <p>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;</p> <p>m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</p> <p>n) norme generali sull'istruzione;</p> <p>o) previdenza sociale;</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;</p> <p>q) dogane, protezione dei confini nazionali e proflassi internazionale;</p>	<p>amministrativo e sulla semplificazione amministrativa; disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;</p> <p>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</p> <p>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</p> <p>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;</p> <p>m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</p> <p>n) norme generali sull' istruzione;</p> <p>o) previdenza sociale;</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo, principi generali dell'ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;</p> <p>q) dogane, protezione dei confini nazionali e proflassi internazionale;</p>	<p>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa regionale e locale;</p> <p>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</p> <p>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;</p> <p>m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</p> <p>m-bis) norme generali sulla tutela della salute; sicurezza e qualità alimentari;</p> <p>n) norme generali sull'istruzione;</p> <p>o) previdenza sociale; sicurezza del lavoro;</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; ordinamento della capitale;</p> <p>q) dogane, protezione dei confini nazionali e proflassi internazionale;</p>
--	---	--

<p>r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;</p> <p>s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</p>	<p>r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;</p> <p>s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;</p> <p>s-bis) porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione;</p> <p>s-ter) ordinamento della comunicazione;</p> <p>s-quater) produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale.</p>	<p>r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;</p> <p>s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali</p> <p>s-bis) grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza;</p> <p>s-ter) ordinamento della comunicazione;</p> <p>s-quater) ordinamento delle professioni intellettuali; ordinamento sportivo nazionale;</p> <p>s-quinquies) produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.</p>
<p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; ricerca scientifica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e</p>	<p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; turismo; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del</p>	<p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo regionale; protezione civile; governo</p>

<p>aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p>	<p>territorio; porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse esclusivamente regionale, di interesse esclusivo regionale; porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale.</p> <p>Nelle materie non attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato o alla legislazione concorrente le regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma.</p>	<p>del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale, la promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; istituti di credito a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p>
<p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p>		<p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:</p> <ol style="list-style-type: none"> assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;

<p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>d) polizia amministrativa regionale e locale; e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p>
<p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p><i>Identico.</i></p>
<p>Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.</p>	<p>La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni per l'attuazione delle proprie leggi nelle materie di rispettiva competenza nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p>	<p><i>Identico.</i></p>
<p>La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>La Regione interessata ratifica con legge le intese della Regione medesima con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni amministrative, prevedendo anche l'istituzione di organi</p>

<p>Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>amministrativi comuni. <i>Identico.</i></p>
<p>Art. 118</p> <p>Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.</p>	<p>Art. 118</p> <p><i>Identico.</i></p>	<p>Art. 118</p> <p><i>Identico.</i></p>
<p>I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p><i>Identico.</i></p>
<p>La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>La legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, istituisce la Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese. Per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114.</p> <p>Ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane è garantita l'autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative, nell'ambito delle leggi statali o regionali.</p>
		<p>La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di coordinamento con riferimento alla tutela dei beni culturali</p>

		<p>ed alla ricerca scientifica e tecnologica. Disciplina altresì forme di coordinamento con riferimento alle grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale.</p>
<p>Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziata dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato riconoscono e favoriscono l'autonomia iniziata dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà, anche attraverso misure fiscali. Essi riconoscono e favoriscono altresì l'autonomia iniziata degli enti di autonomia funzionale per le medesime attività e sulla base del medesimo principio; l'ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale è definito con legge approvata ai sensi dell'articolo 70, primo comma.</p>
		<p>La legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, favorisce l'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli comuni e di quelli situati nelle zone montane attribuendo a tali forme associative la medesima autonomia riconosciuta ai Comuni.</p>
<p>Art. 120</p> <p>La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al</p>	<p>Art. 120</p> <p><i>Identico.</i></p>	<p>Art. 120</p> <p><i>Identico.</i></p>

<p>lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>Lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dagli articoli 117 e 118 nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà. La legge definisce le procedure atte a garantire i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.</p>
<p>Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.</p>
<p>Art. 122</p> <p>Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.</p>	<p>Art. 122</p> <p><i>Identico.</i></p>	<p>Art. 122</p> <p>Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche i criteri di composizione e la durata degli organi elettivi.</p>
<p>Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p><i>Identico.</i></p>

<p>una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.</p>		
<p>Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p><i>Identico.</i></p>
<p>I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p><i>Identico.</i></p>
<p>Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto e non è immediatamente rieleggibile dopo il secondo mandato consecutivo. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.</p>
<p>Art. 123</p> <p>Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.</p>	<p>Art. 123</p> <p><i>Identico.</i></p>	<p>Art. 123</p> <p><i>Identico.</i></p>
<p>Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli</p>

<p>regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.</p>		<p>statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.</p>
<p>Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p><i>Identico.</i></p>
<p>In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione, di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli enti locali.</p>
<p>Art. 126</p> <p>Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.</p>	<p>Art. 126</p> <p><i>Identico.</i></p>	<p>Art. 126</p> <p>Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.</p> <p>Il decreto è adottato previo parere del Senato federale della Repubblica.</p>
<p>Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p><i>Identico.</i></p>

<p>approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.</p>		
<p>L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. Non si fa luogo a dimissioni della Giunta e a scioglimento del Consiglio in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta. In tale caso, lo statuto regionale disciplina la nomina di un nuovo Presidente, cui si applicano le disposizioni previste per il Presidente sostituito. In ogni caso le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.</p>
<p>Art. 127</p> <p>Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.</p>	<p>Art. 127</p> <p>Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione o dall'inutile decorso del termine fissato ai sensi del secondo periodo del terzo comma dell'articolo 117.</p>	<p>Art. 127</p> <p><i>Identico.</i></p>
		<p>Il Governo, qualora ritenga che una legge regionale o parte di essa pregiudichi</p>

		<p>l'interesse nazionale della Repubblica, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione invita la Regione a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi quindici giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio, il Governo, entro gli ulteriori quindici giorni, sottopone la questione al Parlamento in seduta comune che, entro gli ulteriori quindici giorni, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, può annullare la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica, entro i successivi dieci giorni, emana il conseguente decreto di annullamento.</p> <p><i>Identico.</i></p>
<p>La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>Art. 127-bis</p> <p>I Comuni, le Province e le Città metropolitane, qualora ritengano che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o della Regione leda le proprie competenze costituzionalmente attribuite, possono promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale. Una legge costituzionale</p>

		disciplina le condizioni, le forme e i termini di proponibilità della questione.
		<p>Art. 127-ter</p> <p>Fatte salve le competenze amministrative delle Conferenze di cui all'articolo 118, terzo comma, la legge dello Stato, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, promuove il coordinamento tra il Senato federale della Repubblica e i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni e ne disciplina forme e modalità.</p> <p>Il regolamento del Senato federale della Repubblica garantisce rapporti di reciproca informazione e collaborazione tra i senatori e i rappresentanti degli enti di cui al secondo comma dell'articolo 114.</p> <p>I senatori possono essere sentiti, ogni volta che lo richiedono, dal Consiglio o Assemblea della Regione ovvero dal Consiglio della Provincia autonoma in cui sono stati eletti con le modalità e nei casi previsti dai rispettivi regolamenti.</p>
<p>Art. 131</p> <p>Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto;</p>	<p>Art. 131</p> <p><i>Identico.</i></p>	<p>Art. 131</p> <p>Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste; Lombardia; Trentino-Alto Adige/Südtirol; Veneto;</p>

<p>Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.</p>		<p>Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.</p>
<p>Art. 133</p>	<p>Art. 133</p>	<p>Art. 133</p>
<p>Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p>L'istituzione di Città metropolitane nell'ambito di una Regione è stabilita con legge dello Stato, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, su iniziativa dei Comuni interessati, sentite le Province interessate e la stessa Regione. <i>Identico.</i></p>
<p>La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.</p>	<p><i>Identico.</i></p>	<p><i>Identico.</i></p>



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

DOSSIER DI SINTESI

n° 3

8 luglio 2013

LA FORMA DI GOVERNO NEI PRINCIPALI TENTATIVI DI RIFORMA COSTITUZIONALE



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

INDICE

	<i>Pagina</i>
<i>Introduzione</i>	3
1. “Modifiche alla parte Seconda della Costituzione concernenti le Camere e la forma di governo” A.C. 5386 - XVI Legislatura	6
2. “Modificazioni degli articoli della parte Seconda della Costituzione concernenti la forma di governo” A.C. 553 e abb.-A cd. bozza Violante - XV Legislatura	9
3. “Modifica alla parte II della Costituzione” A. S. 2544-E c.d. “Devolution” - XIV Legislatura	10
4. Commissione bicamerale D’Alema -XIII Legislatura	12
5. Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, c.d. “Comitato Speroni” - XII Legislatura	15
6. Commissione parlamentare per le riforme istituzionali “De Mita – Iotti” - XI Legislatura	18
7. Commissione Bozzi - IX Legislatura	20



INTRODUZIONE

La consapevolezza che la disciplina costituzionale della forma di governo parlamentare fosse inadeguata non è una novità: risale addirittura alla stessa Assemblea costituente. E' già stata richiamata (nel primo dossier che il Dipartimento ha predisposto) la vicenda dell'ordine del giorno Perassi sui "dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo".

In altre parole, se l'Assemblea costituente optava per una forma di governo parlamentare, nel contempo si dimostrava consapevole del rischio di quelle "degenerazioni del parlamentarismo" che erano state all'origine dell'avvento dei regimi fascista e nazista in Italia e in Germania. Il punto d'incontro, perciò, tra chi aspirava a forme di governo di tipo presidenziale e chi sosteneva il parlamentarismo, fu l'ordine del giorno Perassi, che si riprometteva di irrobustire il parlamentarismo con meccanismi di razionalizzazione.

Quei dispositivi non furono però adottati e tra le Costituzioni del secondo dopoguerra quella italiana divenne quella più simile a quella francese del 1946, sostituita dieci anni dopo.

E' stato osservato, in dottrina, che la Costituente optò in realtà per un sistema di "governo debole" in modo che nessuno schieramento politico potesse vincere fino in fondo e nessuno potesse essere tagliato del tutto fuori dal governo; si realizzò così un regime "pseudo-parlamentare" secondo la nota definizione di Maranini ripresa da Duguit a proposito del regime della Terza Repubblica.

Centralità dei partiti e governi deboli, colonizzazione della società civile e blocco del pluralismo istituzionale (l'istituzione delle Regioni rimase congelata per vent'anni) risultarono così le due principali coordinate della formula democratica del primo periodo della nostra storia repubblicana.

L'esigenza di superare questa soluzione in ambito politico iniziò a essere sostenuta alla fine degli anni Settanta, anche nella prospettiva una "democrazia governate".

In questo momento si aprì la prima fase del processo riformista italiano. Basti pensare al Rapporto Giannini presentato al Parlamento il 16 novembre 1979, che propose una vera e propria ristrutturazione, rimasta però nel cassetto, dell'intero assetto dello Stato e un ampio decentramento di funzioni verso le Regioni.

La stagione è continuata poi con il decalogo Spadolini (1982), con la Commissione Bozzi (1983-85), con la Bicamerale De Mita/Jotti (1992-93), fino anche al Comitato Speroni (1994).

Il presente dossier da conto delle proposte che vennero allora formulate. Nella relazione conclusiva della Commissione Bozzi, pur mantenendo la forma di governo parlamentare ed il rapporto fiduciario con il Parlamento, venne previsto un rafforzamento della funzione di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio istituzionalizzando un apposito organo, il Consiglio di Gabinetto. La Bicamerale De Mita/Jotti propose la definizione di una forma di governo "neoparlamentare" con l'investitura diretta da parte del Parlamento del Primo ministro e l'attribuzione a quest'ultimo della esclusiva responsabilità sulla nomina e la revoca dei ministri. Venne altresì previsto l'istituto della c.d. "sfiducia costruttiva". Il Comitato Speroni approvò due soluzioni alternative: un modello fondato sull'elezione diretta del Primo ministro ed elezione, da parte del Parlamento in



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

composizione speciale, del Presidente della Repubblica con funzioni di garanzia; un modello di tipo semipresidenziale, ispirato al modello francese.

Nessuno di questi progetti giunse in porto. Il problema della stabilità ed efficienza dei governi, per quanto concerne il livello nazionale, venne quindi concentrato sulla sola legislazione elettorale, mentre a livello locale e regionale prevalse un approccio integrato: nel 1993 per gli Enti locali con la riforma simultanea della legge elettorale e della forma di governo; con l'intervento in due tappe per quanto riguarda le Regioni: elettorale nel 1995 e costituzionale nel 1999, che introdusse un forte elemento di personalizzazione del ruolo del presidente di Regione anche attraverso una traduzione molto rigida della regola simul stabunt simul cadent.

L'esigenza di riformare la forma di governo nazionale venne invece recuperata nei successivi tentativi di riforma.

La Commissione bicamerale D'Alema la riprese con la proposta di una forma di governo di tipo semipresidenziale, basata sull'investitura diretta del Capo dello Stato e la nomina del Primo ministro in stretta connessione con i risultati elettorali della Camera dei deputati. Introduceva, inoltre, alcuni istituti volti a modificare l'articolazione interna del Governo, al fine di assicurare la prevalenza del Primo ministro e attribuire poteri più rilevanti al Governo nell'ambito del procedimento legislativo.

Nella c.d. "Devolution" si prevedeva il rafforzamento della figura e dei poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri, che assumeva la denominazione di Primo Ministro e veniva designato da parte dell'elettorato attraverso un meccanismo collegamento dei candidati all'elezione della Camera dei deputati.

Nella c.d. "Bozza Violante" si optava per il rafforzamento dell'Esecutivo in Parlamento, con l'introduzione di meccanismi finalizzati alla rapidità delle decisioni e alla stabilità del Governo, tra cui la previsione che il rapporto fiduciario non intercorresse più tra l'Esecutivo e ciascuna delle due Camere, bensì tra il Presidente del Consiglio e la Camera dei deputati.

Nella proposta A.C. 5386, approvata al Senato nella XVI Legislatura, il progetto di riforma era, infine, orientato ad introdurre l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, mantenendo tuttavia l'istituto della fiducia parlamentare all'Esecutivo e delineando così una forma di governo semipresidenziale.

L'analisi dell'evoluzione delle proposte è utile perché tende a dimostrare, al di là delle opzioni specifiche, una comune esigenza di fondo: quella di mettere i Governi nelle condizioni di essere in grado di soddisfare la domanda di riforme proveniente dal corpo sociale. Basti pensare ai nuovi problemi che emergono in una società come quella italiana dove per effetto della crisi e della finanziarizzazione dell'economia sono fortemente aumentate - lo hanno evidenziato di recente in più occasioni, fra gli altri, Ocse e Banca d'Italia - le disuguaglianze sociali (come osserva Tony Judt la disuguaglianza costituisce la vera patologia dell'epoca e può minacciare anche il buon funzionamento della democrazia), si sono create situazioni sempre meno giustificabili di rendita e si fatica nell'impresa di tagliare la spesa effettivamente improduttiva, a limitare la pressione fiscale, a rilanciare la competitività del Paese.

Da questo punto di vista la questione del potere e della democrazia, nel tempo presente, tende a porsi in termini diversi dal passato, quando la questione del potere è stata trattata prevalentemente in senso "negativo": come contenere il potere dei governi, come eliminare il rischio di eccessi di potere. Da un



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

certo punto di vista, la forma di governo disegnata dalla Costituzione italiana può essere considerata un emblema di questa visione. Oggi, tuttavia, la questione non è tanto quella di conservare la democrazia controllando il potere del Governo, ma all'opposto quello di consolidarlo, accrescendo il potere e la responsabilità del Governo, alla ricerca di un nuovo equilibrio da un lato tra intensità delle nuove e pressanti domande della società e capacità di soddisfarle e dall'altro tra gli strumenti di garanzia.

In questi termini il problema del potere del Governo tende oggi a porsi non tanto in termini autocratici, quanto piuttosto in termini democratici e di responsabilità, nonché di checks and balances. In effetti, oggi non ha più molto senso porsi il tema della rappresentanza senza tenere conto che i nuovi input rappresentativi hanno bisogno di efficaci output decisionali.

Se Governi deboli, colonizzazione della società civile e blocco del pluralismo istituzionale hanno costituito gran parte della formula democratica del dopoguerra, occorre oggi valutare l'attualità di quello schema: da un lato alla debolezza del Governo è opportuno che succeda un reale potere di soddisfare le domande in campo (basti pensare ancora all'esigenza di fronteggiare fenomeni globali come quello della crisi finanziaria), accompagnato però da un forte contro bilanciamento in termini di garanzie e di sussidiarietà (basti pensare al ruolo delle formazioni sociali).

L'esigenza, a prescindere dalle varianti della possibile traduzione, sembra quindi essere quella di una formula istituzionale che sia in grado di restituire alla politica il primato sui poteri forti del mondo economico globalizzato e che nello stesso tempo restituisca un protagonismo alla società civile e al pluralismo istituzionale.

Prof. Luca Antonini

Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali



A.C. 5386 “Modifiche alla parte Seconda della Costituzione concernenti le Camere e la forma di governo”

XVI Legislatura (dal 29 aprile 2008 al 23 dicembre 2012)

Il progetto di riforma è orientato ad introdurre una forma di governo con caratteristiche tipiche delle forme di governo presidenziali, come l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, mantenendo tuttavia una connotazione in senso parlamentare, attraverso l'istituto della fiducia parlamentare all'esecutivo, delineando così una **forma di governo semipresidenziale**.

Le innovazioni relative alla forma di governo riguardano modifiche costituzionali ai Titoli II, III e IV della Parte seconda della Costituzione ed attengono, in particolare, ai seguenti profili.

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

- **Elezione diretta:** elezione a suffragio universale e diretto di ogni cittadino che abbia compiuto 40 anni e goda dei diritti politici e civili, da parte dei cittadini maggiorenni. Il potere di indizione è attribuito al presidente del Senato e la disciplina del procedimento elettorale è rinviato alla legge. Sono individuate le categorie di soggetti che possono presentare le candidature (gruppi parlamentari delle Camere, 200 mila elettori, deputati e senatori, membri del Parlamento europeo, consiglieri regionali, presidenti delle giunte regionali e sindaci). Risulta eletto il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi. In mancanza di tale quorum, è previsto il ballottaggio tra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti.
- **Durata del mandato:** è eletto per cinque anni e per non più di due mandati.
- **Incompatibilità:** con qualsiasi altra carica e attività pubblica o privata. E' prevista una riserva di legge in materia di conflitti di interesse.
- **Funzioni:** rappresenta l'unità della Nazione e ne garantisce l'indipendenza; vigila sul rispetto della Costituzione; assicura il rispetto dei trattati e degli obblighi europei ed internazionali; rappresenta l'Italia in sede internazionale ed europea; presiede il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa, la cui costituzione è riservata alla legge.

Si rileva che l'attribuzione della Presidenza del Consiglio superiore della magistratura non viene più attribuita al Presidente della Repubblica, ma al primo presidente della Corte di cassazione.

- **Attribuzioni e atti di natura esclusivamente presidenziale che non richiedono controfirma:** nomina il Primo ministro, mentre la nomina e la



revoca dei ministri costituiscono potere da esercitare su proposta del Primo ministro; presiede il Consiglio dei ministri, salvo delega al Primo ministro (*il Presidente della Repubblica, pur presiedendo il Consiglio dei ministri, non fa parte del Governo*); indice le elezioni delle Camere e ne dispone lo scioglimento, facoltà che il Presidente della Repubblica esercita, sentito il Primo ministro e i loro Presidenti, e può riguardare una o entrambe le Camere (*tale facoltà non può essere esercitata durante i dodici mesi che seguono le elezioni delle Camere*); indice i referendum nei casi previsti dalla Costituzione; rinvia e promulga le leggi; invia messaggi alle Camere; provvede alle nomine che gli sono attribuite dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta del Governo.

In materia di limiti al potere di scioglimento delle Camere, si rileva che il divieto di scioglimento nell'ultimo semestre del mandato presidenziale vige solo se tale semestre coincide in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi di legislatura, periodo nel quale la durata delle Camere è prorogata.

Per ogni altro atto del Presidente della Repubblica, il proponente, che sia il Primo ministro o i ministri, ne assume la responsabilità.

GOVERNO

- **Composizione:** Il Governo è composto dal Primo ministro (*figura che sostituisce quella del Presidente del Consiglio*) e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. Entrambi sono nominati dal Presidente della Repubblica. Tuttavia, occorre notare che non viene meno la Presidenza del Consiglio, per il cui ordinamento è mantenuta la riserva di legge stabilita dall'ultimo comma dell'art. 95 Cost.
- **Rapporto fiduciario:** e il complessivo regime stabilito in materia dall'art. 94 Cost. continuano a legare il Governo ad entrambe le Camere e vi resta estraneo il Presidente della Repubblica, tanto che spetta al Primo ministro dirigere la politica generale del Governo, di cui è responsabile e mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri (art. 95, primo comma, Cost.).
- **Rafforzamento dei poteri in Parlamento:** viene previsto che i disegni di legge possano essere iscritti con priorità all'ordine del giorno della Camera che li esamina e sottoposti alla votazione finale entro un termine determinato. Il decorso del termine consente al Governo l'esercizio della facoltà di richiedere che i provvedimenti siano messi in votazione. Tale richiesta blocca la formulazione dei testi e la correlata facoltà emendativa dei parlamentari.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

Statuto delle opposizioni e sistema delle garanzie: a garanzia delle prerogative e dei poteri del Governo e della maggioranza, nonché dei diritti delle opposizioni e delle minoranze in ogni fase dell'attività parlamentare, viene introdotta una riserva di regolamento parlamentare. Sono previste inoltre garanzie, anche con il rinvio al regolamento, per i gruppi di opposizione nelle varie fasi del procedimento legislativo. In tema di garanzie si evidenzia inoltre la previsione che attribuisce a un quarto dei componenti di una Camera la facoltà di sollevare la questione di legittimità costituzionale delle leggi approvate dal Parlamento o di decreti legislativi per violazione o eccesso di delega, entro un termine fissato e con le modalità stabilite con legge costituzionale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

A.C. 553-A “Modificazioni di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma di Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”

c.d. “Bozza Violante”

XV Legislatura (28 aprile 2006-6 febbraio 2008)

Il progetto di riforma, frutto di una complessa mediazione tra le forze politiche, volto al superamento del bicameralismo perfetto e ad una migliore definizione del rapporto Stato-autonomie territoriali, si incentra anche sul **rafforzamento dell'esecutivo in Parlamento**, con l'introduzione di meccanismi finalizzati alla stabilità dei governi e alla rapidità delle decisioni. In particolare, si prevede un potere dell'esecutivo di incidere sulla determinazione del calendario dei lavori e al quale si accompagna una riscrittura delle regole in materia di potere normativo del Governo stesso.

Si evidenzia inoltre che il rapporto fiduciario non intercorre più tra l'Esecutivo e ciascuna delle due Camere, bensì tra il Presidente del Consiglio e la Camera dei deputati.

GOVERNO

- **Formazione:** il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri, *valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati*, e su proposta di questo nomina e revoca i ministri.
- **Rapporto fiduciario:** la fiducia viene accordata dalla sola Camera non al nuovo Governo nel suo complesso, bensì al Presidente del Consiglio dei ministri. La *mozione di sfiducia* deve essere firmata da almeno un terzo dei componenti della Camera dei deputati, anziché da un decimo, e deve essere approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti della Camera.
- **Rafforzamento dei poteri in Parlamento:** viene attribuito al Governo il potere di *incidere sui tempi parlamentari* attraverso la facoltà di chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e che, soprattutto, sia votato entro un dato termine, il quale deve essere comunque tale da consentire un adeguato esame del disegno di legge. L'individuazione dei modi e dei limiti per l'esercizio di tale facoltà è rinviata ai regolamenti parlamentari.
- **Poteri normativi:** ne viene limitato l'esercizio. In particolare, vengono costituzionalizzati: a) l'obbligo di sottoporre gli schemi di decreti legislativi al parere delle Commissioni parlamentari; b) alcuni vincoli posti dalla legge n. 400/1988 all'esercizio della decretazione d'urgenza.



A.S. 2544-D recante “Modifiche alla parte II della Costituzione”

c.d. “Devolution”

XIV Legislatura (30 maggio 2001-27 aprile 2006)

Il progetto di riforma, nell’ambito di una generale riscrittura della Parte seconda della Costituzione, prevede anche delle modifiche alla forma di governo, con il **rafforzamento della figura e dei poteri del presidente del Consiglio dei Ministri (cd. Premierato forte)**, che assume la denominazione di *Primo Ministro* e che viene designato da parte dell’elettorato attraverso un meccanismo che prevede il collegamento dei candidati all’elezione della Camera dei deputati.

GOVERNO

- **Nomina del Primo ministro:** viene nominato dal Presidente della Repubblica, *sulla base dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati*. La legge elettorale dovrebbe pertanto disciplinare l’elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo ministro.
- **Poteri del Primo ministro:** nomina e revoca i ministri; determina (*e non più dirige*) la politica generale del Governo e garantisce (*e non più mantiene*) l’unità di indirizzo politico e amministrativo; può richiedere in qualsiasi momento al Presidente della Repubblica lo scioglimento della Camera dei deputati, assumendosene l’esclusiva responsabilità.
- **Rapporto fiduciario:** permane, ma nella sua fase costitutiva risulta presunto. Il Primo ministro, entro un termine fissato dalla nomina, illustra il programma di legislatura e la composizione del Governo alle Camere. Solo la Camera dei deputati si esprime sul programma con un voto. Annualmente il Primo ministro presenta un rapporto sull’attuazione del programma.
- ✓ **Mozione di sfiducia e sfiducia costruttiva:** la Camera dei deputati può obbligare il Primo ministro a dimettersi con l’approvazione di una mozione di sfiducia che deve essere firmata da almeno un quinto dei componenti della Camera, votata per appello nominale ed approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti. All’approvazione della mozione consegue necessariamente lo scioglimento della Camera.
Se la mozione di sfiducia è respinta con il voto determinante delle opposizioni, il Primo ministro si dimette, ma vi è la possibilità di applicare l’istituto della *sfiducia costruttiva*. In tale ipotesi, come nelle altre in cui è



previsto lo scioglimento della Camera dei deputati, il Presidente della Repubblica non emana il relativo decreto se entro un termine determinato viene presentata alla Camera una mozione finalizzata a continuare l'attuazione del programma di governo, contenente l'indicazione di un nuovo Primo ministro. La mozione deve essere sottoscritta ed approvata dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni ed in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti la Camera. Se approvata, il Primo ministro si dimette e il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro designato dalla mozione.

- ✓ **Questione di fiducia:** il Primo ministro può porla alla Camera nei casi previsti dal suo regolamento, con richiesta di esprimersi, con priorità su ogni altra proposta, conformemente alla proposta del Governo. In caso di voto contrario, il Primo ministro si dimette.
- **Rafforzamento dei poteri in Parlamento:** viene attribuito al Governo il potere di chiedere ad entrambe le Camere l'esame, entro tempi certi, di disegni di legge presentati o fatti propri dal Governo. Decorso il termine, può chiedere alla sola Camera dei deputati il cd. "voto bloccato" (sui singoli articoli e sull'intero testo proposto).

Statuto delle opposizioni e sistema delle garanzie: è sancito il principio per cui il regolamento della Camera deve garantire sia le prerogative ed i poteri del Governo e della maggioranza, sia i diritti delle opposizioni (per quanto attiene al Senato, si prevede che il regolamento garantisca i diritti delle minoranze). A tale principio generale si accompagnano disposizioni più specifiche: la riserva, alla Camera, a favore dei gruppi di opposizione, della presidenza delle commissioni, giunte e organismi interni ai quali sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia; la previsione di casi (la cui individuazione è rimessa ai regolamenti parlamentari) nei quali il Governo deve essere necessariamente rappresentato dal Primo ministro o dal ministro competente nelle sedute delle Camere; l'inserimento nei regolamenti parlamentari delle modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni (o dalle minoranze), con determinazione dei tempi d'esame; la definizione, nei regolamenti parlamentari, delle modalità e dei termini per l'avvio dell'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare.



“Commissione bicamerale D’Alema”

XIII Legislatura (9 maggio 1996-9 marzo 2001)

Il progetto di riforma introduce una **forma di governo di tipo semipresidenziale** con l’investitura diretta del Capo dello Stato e la nomina del Primo ministro in stretta connessione con i risultati elettorali della Camera dei deputati. Vengono introdotti istituti volti a modificare l’articolazione interna del Governo ai fini di assicurare la prevalenza del Primo ministro nonché l’attribuzione di poteri rilevanti al Governo nell’ambito del procedimento legislativo.

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

- **Elezione diretta:** elezione a suffragio universale e diretto di ogni cittadino che abbia compiuto 40 anni e goda dei diritti politici e civili, da parte dei cittadini maggiorenni. Il potere di indizione è attribuito al presidente del Senato e la disciplina del procedimento elettorale è rinviato ad una legge bicamerale. Sono individuate le categorie di soggetti che possono presentare le candidature (gruppi parlamentari delle Camere, 500 mila elettori, deputati e senatori, membri del parlamento europeo, consiglieri regionali, presidenti di province e sindaci). Risulta eletto il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi. In mancanza di tale quorum, è previsto il ballottaggio tra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti.
- **Durata del mandato:** è eletto per sei anni e per non più di due mandati.
- **Attribuzioni e atti di natura esclusivamente presidenziale che non richiedono controfirma:** nomina il Primo ministro (*figura che sostituisce quella del Presidente del Consiglio*) tenendo conto dei risultati della Camera dei deputati, mentre la nomina e la revoca dei ministri costituiscono potere da esercitare su proposta del Primo ministro; indice le elezioni delle Camere (*se il termine della legislatura scade nel penultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica, le elezioni della Camera sono anticipate del tempo necessario per precedere di dodici mesi l’elezione del Presidente della Repubblica*) e dispone lo scioglimento della Camera dei deputati (*tale potere è subordinato alle dimissioni del Primo ministro che sono obbligatorie in caso di elezione del Presidente della Repubblica. Sussiste il divieto di procedere allo scioglimento della Camera nell’anno successivo alle elezioni avvenute successivamente all’elezione del Presidente della Repubblica*); indice i referendum nei casi previsti dalla Costituzione; rinvia e promulga le leggi; invia messaggi alle Camere; provvede alle nomine che gli sono attribuite dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta



del Governo.

- **Funzioni:** rappresenta l'unità della Nazione e ne garantisce l'indipendenza; vigila sul rispetto della Costituzione; assicura il rispetto dei trattati e degli obblighi internazionali e sovranazionali.

GOVERNO

- **Composizione:** Il Governo è composto dal Primo ministro, nominato dal Presidente della Repubblica tenendo conto dei risultati elettorali, e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.
- **Poteri del Primo ministro:** propone al Presidente della Repubblica la nomina e la revoca dei ministri, dirige la politica del Governo (*la responsabilità di dirigere la politica nazionale è assegnata al Governo*) e mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.
- **Rapporto fiduciario:** è instaurato con la sola Camera dei deputati. Il Governo è tenuto a presentarsi alle Camere entro 10 giorni dalla nomina per esporre il programma, ma a questo adempimento non fa più necessariamente seguito una votazione di fiducia. È tuttavia espressamente prevista la possibilità per una minoranza dei componenti della Camera dei deputati di presentare una mozione di sfiducia, con una procedura semplificata rispetto a quella ordinaria.
 - ✓ **Mozione di sfiducia:** per essere posta in discussione, la mozione dovrà essere sottoscritta da un quinto dei componenti della Camera, *invece che da un decimo di essi*, e dovrà essere approvata a maggioranza assoluta. Non sono ammesse mozioni di sfiducia contro singoli ministri.
 - ✓ **Obbligo di dimissioni del Governo:** approvazione della mozione di sfiducia; mancata approvazione della fiducia; elezione della Camera dei deputati; elezioni del Presidente della Repubblica. Le dimissioni del Governo comportano la possibilità che il Presidente della Repubblica proceda allo scioglimento anticipato della Camera dei deputati.
- **Rafforzamento dei poteri in Parlamento:** il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, con facoltà di chiedere che, decorso il termine, la Camera deliberi sul testo proposto (o fatto proprio) dal Governo articolo per articolo e con votazione finale (c.d. "voto bloccato"). Risultano inoltre rafforzati anche i poteri del Governo in merito alle decisioni di spesa deliberate dal Parlamento.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

Statuto delle opposizioni e sistema delle garanzie: viene prevista una riserva di regolamento al fine di garantire i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; sono disciplinate le modalità di designazione dei presidenti delle Commissioni di controllo o garanzia, in modo da assicurare che esse avvengano ad opera delle stesse opposizioni; si stabilisce inoltre che proposte o iniziative indicate dalle opposizioni siano iscritte all'ordine del giorno con riserva di tempi e previsione del voto finale. Sempre a garanzia delle minoranze parlamentari viene attribuita a ciascuna Camera la facoltà di disporre inchieste su materie di pubblico interesse quando ne faccia richiesta almeno un terzo dei componenti di ciascuna Camera. Infine è delineato un istituto che consente ad un quinto dei componenti di una Camera di azionare direttamente la Corte per il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi solo per i vizi attinenti alla violazione dei diritti fondamentali.



“Comitato Speroni”

XII Legislatura (15 aprile 1994 – 16 febbraio 1996)

La relazione finale del Comitato Speroni ha approvato, in materia di forma di governo, **due soluzioni alternative:**

- A) **modello fondato sull'elezione diretta del Primo ministro** ed elezione, da parte del Parlamento, in composizione speciale, del Presidente della Repubblica con funzioni di garanzia;
- B) **modello di tipo semipresidenziale**, ispirato al modello francese.

Principi comuni ad entrambi i modelli possono essere individuati: nell'investitura popolare diretta a suffragio universale dell'esecutivo, con elezione a maggioranza assoluta del Primo ministro, prevedendo un eventuale secondo turno di ballottaggio; contestuale elezione a suffragio universale della Camera dei deputati (*simul stabunt simul cadent*); incompatibilità tra la funzione di membro del Governo e mandato parlamentare; rapporto fiduciario instaurato con la sola Camera dei deputati; istituzionalizzazione della figura del Capo dell'Opposizione.

Modello fondato sull'elezione diretta del Primo ministro

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Elezione: viene eletto dall'Assemblea generale della Repubblica, composta dai rappresentanti della Camera dei deputati e da un numero uguale di membri, per metà eletti dai parlamenti regionali con criterio proporzionale e per l'altra metà da delegati dei consigli comunali e provinciali. Le *candidature* sono definite dal Senato ed è necessario possedere i *requisiti di eleggibilità* a giudice costituzionale.

Poteri di garanzia: tra i nuovi poteri è prevista la facoltà di deferire alla Corte Costituzionale gli atti del Governo o gli atti legislativi sottoposti alla sua firma. È conservato il potere di sciogliere la Camera dei deputati, con la conseguente decadenza del Primo ministro (che sostituisce la figura del Presidente del Consiglio).

GOVERNO

Elezione diretta del Primo ministro: insieme al Vice primo ministro, con eventuale doppio turno di ballottaggio, contestualmente alla Camera dei deputati. Le *candidature* sono proposte solo da partiti e movimenti che abbiano presentato propri candidati per l'elezione della Camera in almeno due terzi dei collegi uninominali. Sono previste *ineleggibilità e incompatibilità* con la carica di Primo ministro; non è rieleggibile chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Primo ministro.

Poteri del Primo ministro: nomina e revoca i ministri.



Rapporto fiduciario: è instaurato solo con la Camera dei deputati. Non è previsto il voto di investitura iniziale nei confronti del Primo ministro, bensì la presentazione degli indirizzi programmatici del Governo entro un termine fissato. E' prevista la *mozione di sfiducia* che deve essere votata a maggioranza assoluta dalla Camera e che, in caso di approvazione, determina la decadenza del Primo ministro e lo scioglimento della Camera dei deputati da parte del Presidente della Repubblica. Le *dimissioni volontarie* del Primo ministro non provocano la decadenza del Governo, ma la nomina a Primo ministro del Vice primo ministro.

Modello di tipo semipresidenziale

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Elezione diretta: a maggioranza assoluta dei voti espressi, con eventuale turno di ballottaggio.

Poteri: nomina e revoca il Primo ministro e, su proposta di quest'ultimo, ministri e viceministri; scioglie la Camera dei deputati in caso di voto di sfiducia al Primo ministro o su richiesta di almeno due terzi dei componenti la Camera. Lo scioglimento anticipato della Camera ne determina la decadenza dal mandato con nuove elezioni del Presidente, contestuali a quelle della Camera.

GOVERNO

Rapporto fiduciario: è instaurato solo con la Camera dei deputati. Non è previsto il voto di investitura iniziale nei confronti del Primo ministro, bensì la presentazione del programma del Governo e la sua composizione entro un termine fissato. E' prevista la *mozione motivata di sfiducia* che può essere votata dalla Camera e alla cui approvazione seguono le dimissioni del Governo, lo scioglimento della Camera e la decadenza dal mandato del Presidente della Repubblica.

Sono altresì comuni ad entrambi i modelli:

Rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento: prevede la possibilità per il Governo di incidere sull'ordine del giorno delle Camere, con l'indicazione delle proprie priorità.

Poteri normativi del Governo: sono costituzionalizzati i casi in cui è ammessa la decretazione d'urgenza ed è prevista la non immediata reiterabilità e la non emendabilità dei decreti-legge (salvo per quanto concerne la copertura finanziaria).

Statuto delle opposizioni e sistema delle garanzie: è costituzionalizzata la figura del Capo dell'Opposizione che viene eletto da tutti i deputati appartenenti all'Opposizione



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

costituzionale e rappresenta l'opposizione come potenziale alternativa di governo anche nei rapporti con gli altri organi costituzionali. Con le stesse modalità può essere revocato. Il Capo dell'Opposizione è sentito dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro, oltre che in caso di guerra o di grave emergenza nazionale, nei casi previsti dal regolamento della Camera o dalle leggi nelle quali è stabilita la formazione di organi o di autorità indipendenti di garanzia.

Viene inoltre introdotta la facoltà da parte di almeno un quarto dei componenti di una Camera di sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità di una legge entro cinque giorni dalla sua approvazione.



“Commissione De Mita - Iotti”
XI Legislatura (23 aprile 1992- 16 gennaio 1994)

Il progetto di revisione costituzionale prevede la definizione di una forma di governo "neoparlamentare" con l'investitura diretta da parte del Parlamento del Primo ministro e l'attribuzione a quest'ultimo della esclusiva responsabilità sulla nomina e la revoca dei ministri. E' altresì prevista l'introduzione dell'istituto della c.d. "sfiducia costruttiva".

GOVERNO

- **Composizione:** il Governo è composto dal Primo ministro, dai ministri (che non possono essere più di 18) e dai viceministri. Il Consiglio dei Ministri è composto invece solo da Primo ministro e ministri.
- **Incompatibilità:** l'incarico di ministro e viceministro sono incompatibili con il mandato parlamentare.
- **Elezione del Primo ministro:** è prevista l'elezione del Primo ministro da parte del Parlamento a maggioranza dei suoi componenti e vengono regolati procedura e tempi, decorsi i quali il candidato è designato dal Presidente della Repubblica. Qualora il candidato designato non venga eletto, il Parlamento è sciolto.
- **Poteri del Primo ministro:** nomina e revoca i ministri ed i viceministri.
- **Sfiducia costruttiva:** il Parlamento può esprimere la sfiducia al Primo ministro solo mediante l'approvazione a maggioranza dei componenti di una mozione motivata, contenente l'indicazione del successore. L'approvazione della mozione comporta la nomina da parte del Presidente della Repubblica del nuovo Primo ministro, con conseguente revoca del Primo ministro in carica e decadenza degli altri ministri. E' prevista la non immediata rieleggibilità del Primo ministro dimissionario.
- **Poteri normativi:** restringe gli ambiti entro i quali il Governo può adottare decreti-legge (sicurezza nazionale, calamità naturali, introduzione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore o recepimento e attuazione di atti delle Comunità europee, quando dalla mancata tempestiva adozione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari). Viene costituzionalizzata la disposizione della legge n. 400/1988 a norma della quale i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico ed omogeneo.
In merito all'esercizio del *potere regolamentare*, il Governo esercita la potestà



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

regolamentare nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge, secondo modalità e forme stabilite con legge ordinaria. Alla fonte regolamentare è comunque riservata la definizione delle norme di attuazione delle leggi e degli atti con forza di legge. L'intervento dei regolamenti è ammesso anche nelle materie non coperte in Costituzione da riserva assoluta di legge: in questo caso tuttavia i regolamenti debbono rispettare i principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento con legge, che provvede anche a determinare le linee fondamentali della disciplina del settore interessato. È inoltre previsto, su questi atti normativi, un particolare regime di controllo: la Corte dei conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità sui regolamenti riscontri la violazione della riserva di legge o delle norme di principio, sottopone la questione di legittimità del regolamento al giudizio della Corte costituzionale. La questione può essere sollevata anche da un quinto dei componenti di ciascuna Camera.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

“Commissione Bozzi”

IX Legislatura (12 luglio 1983-28 aprile 1987)

La relazione conclusiva della Commissione, pur mantenendo la forma di governo parlamentare ed il rapporto fiduciario con il Parlamento, prevede **un rafforzamento della funzione di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio** istituzionalizzando un apposito organo, il Consiglio di Gabinetto.

GOVERNO

- **Composizione:** il Governo rimane composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri, che costituiscono il Consiglio dei ministri, all'interno del quale il Presidente del Consiglio nomina un *Consiglio di Gabinetto* che lo coadiuva nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento.
- **Rapporto fiduciario:** la fiducia è accordata o revocata dal Parlamento in seduta comune.
- **Poteri normativi:** vengono specificati i casi di necessità ed urgenza in presenza dei quali il Governo può adottare decreti-legge (calamità naturali, sicurezza nazionale, emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore). Non sono ammessi emendamenti che non siano strettamente attinenti all'oggetto del decreto.

Per quanto riguarda l'esercizio del *potere regolamentare*, si prevede la possibilità, sia per il Governo sia per le regioni, di emanare regolamenti che riguardino l'esecuzione delle leggi, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, quando la materia non necessiti una disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

DOSSIER DI SINTESI

n° 4

22 luglio 2013

**L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI ELETTORALI
DEL PARLAMENTO ITALIANO**



INTRODUZIONE

“Nessun procedimento elettorale è perfetto tutti sono relativi alle condizioni politiche e sociali di un popolo in un dato periodo storico e i risultati dipendono non tanto dal mezzo strumentale, quanto dalla coscienza e dalla maturità politica di chi ne usa”.

Così si esprimeva la Commissione ministeriale del 1945 all'esito dei lavori che portarono all'emanazione della legge elettorale per la nomina dei membri dell'Assemblea Costituente: il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, con il quale venne adottato un sistema elettorale di tipo proporzionale e che sarebbe stato poi utilizzato quale modello per la costruzione del sistema elettorale di Camera e Senato.

E' una citazione utile anche a rimarcare che la legge elettorale è uno strumento - decisivo, ma pur sempre uno strumento - che serve a rendere coerente ed efficace il modello istituzionale prescelto.

Negli ultimi venti anni della storia italiana, nonostante i vari tentativi messi in evidenza nei precedenti Dossier, non sono state realizzate le riforme istituzionali necessarie a modernizzare l'assetto organizzativo della Costituzione. Tutto il peso delle esigenze di riforma del sistema politico-istituzionale nazionale è stato caricato, di fatto, sulle spalle troppo gracili della legge elettorale. Questa pretesa è stata peraltro un vizio antico della nostra storia che affonda le sue radici addirittura nella stagione dell'Italia liberale (basti ricordare quando accadde all'epoca di Giolitti) e che oggi ha generato la complessa (da più punti di vista) situazione attuale, con l'epilogo di una legge elettorale finita sotto il giudizio della Corte costituzionale a motivo delle liste bloccate, con le quali si sottrae all'elettore la facoltà di poter scegliere l'eletto e pertanto non sarebbe rispettata la previsione costituzionale del voto diretto, libero e personale, e del premio di maggioranza, che, a causa della mancanza di una soglia, attribuisce la maggioranza assoluta dei seggi anche a chi ottiene una percentuale di voti ben lontana dal cinquanta per cento.

La scelta di affidarsi completamente alle sole virtù salvifiche del sistema elettorale rappresenta uno dei motivi che ha portato alle difficoltà e alle inefficienze che sono sotto gli occhi di tutti.

La legge elettorale, sia chiaro, ha un peso non secondario nell'orientamento della configurazione istituzionale. Ma per essere realmente efficace, deve essere inserita in un coerente contesto di norme costituzionali: questa è la prospettiva in cui ci si muove oggi all'interno della riflessione aperta in questa Commissione di Esperti; peraltro, nella stessa Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali nominata dal Presidente della Repubblica, veniva rilevato che “il tema della legge elettorale è connesso a quello della forma di governo”.

Il presente Dossier mira a fornire a questa riflessione una sintesi della storia italiana dei sistemi elettorali relativi al Parlamento nazionale, una storia dove è possibile tracciare una netta linea di demarcazione tra i due sistemi elettorali che hanno scandito l'esperienza repubblicana: il primo, proporzionale, in vigore dal 1948 al 1993 (salvo il tentativo fallito della cd. Legge truffa del 1953), ed il secondo maggioritario, che ha caratterizzato la fase che va dal 1993 ad oggi.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

Nell'ambito del secondo sistema è poi possibile trarre un'ulteriore distinzione tra la formula rimasta in vigore fino al 2005 (caratterizzata dalla coesistenza del collegio uninominale in ambito maggioritario nella misura del 75% e della lista "bloccata", in ambito proporzionale, nella misura del 25%) e dalla nuova formula, contenuta nella legge n. 270 del 2005, attualmente in vigore, rappresentata da un meccanismo proporzionale a liste bloccate, corrette con un forte premio di maggioranza.

Prof. Luca Antonini
Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali



Dall'Assemblea Costituente alla fine della Prima Repubblica (1945-1992): il sistema proporzionale puro

Nel corso del dibattito maturato in sede di Assemblea Costituente in materia di legge elettorale si evidenzia la tendenza della maggioranza a non attribuire alla Carta Costituzionale una valenza prescrittiva in merito alle tecniche di traduzione dei voti in seggi. In particolare, durante la discussione sul sistema elettorale per la Camera dei deputati ci si orienta, sotto l'auspicio del repubblicano Tommaso **Perassi**, verso il semplice rimando alla legge ordinaria, sostenendo l'inopportunità di legare possibili opzioni politiche future alla messa in discussione di tutta la Costituzione. Tale scelta finirà per condizionare anche la normativa costituzionale sul Senato, prevedendo anche in questo caso un sistema elettorale a suffragio universale e diretto, così come era stato fatto per la prima Camera.

Posto che non si è voluto pertanto costituzionalizzare alcun sistema elettorale, l'unica disposizione in materia nella Costituzione la si trova nell'art. 57 secondo il quale: "Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale". Proprio per dare significato alla formula dell'**elezione "a base regionale"** prevista per il Senato, la Costituente si era impegnata a diversificare i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento: mentre con la legge elettorale per la Camera dei deputati si dava vita ad un sistema proporzionale a liste concorrenti, la legge per l'elezione del Senato prevedeva invece l'assegnazione dei seggi in collegi uninominali se si fosse ottenuto il 65 per cento dei voti espressi; in mancanza di tale quorum, i seggi sarebbero stati assegnati a livello regionale con un sistema proporzionale. In realtà si trattava di un quorum molto difficile da raggiungere (come l'esperienza avrebbe dimostrato in seguito) introdotto da un ordine del giorno presentato da **Dossetti**, il cui intento era chiaramente quello di vanificare l'introduzione del sistema maggioritario (*L'impegno mio nel dibattito sulle modalità d'elezione del Senato era nel senso di far scattare una clausola che impedisse il collegio uninominale. Il collegio uninominale mi preoccupava [...] ritenendo che si dovesse perseguire una democrazia più democratica possibile – quindi una democrazia proporzionale*), per cui nella pratica i due sistemi hanno finito per funzionare in modo molto simile e l'articolo 57 Cost. ha comportato solo che la Regione divenisse una circoscrizione elettorale per l'attribuzione dei seggi.

Tale sistema elettorale era stato costruito sulla base di un impianto costituzionale che inizialmente prevedeva una **diversa durata delle due Assemblee**, fissando a cinque anni quella della Camera e a sei quella del Senato, senonché, al fine di evitare una diversa composizione dei due rami del Parlamento, con effetti negativi sul rapporto fiduciario, tale sistema è stato aggirato fin dalla sua prima applicazione con lo scioglimento



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

anticipato del Senato in coincidenza della scadenza della Camera, fino a quando la legge n. 2 del 1953 ha uniformato la durata delle due Camere a cinque anni.

L'adozione di un sistema di elezione ispirato al principio proporzionale fu accettata positivamente da quasi tutti i partiti rappresentati in Assemblea Costituente, registrandosi su di essa la sola opposizione di alcune voci autorevoli appartenenti ai partiti minori. E ciò in quanto la finalità era quella di assicurare una fedele e completa trasposizione negli organismi elettivi della rappresentanza delle diverse correnti politiche allora presenti nel Paese: il proporzionalismo, più che una tecnica elettorale, costituiva ormai un dato storico, qualificante il nuovo sistema democratico che si stava instaurando ed aveva nei partiti politici il proprio centro di propulsione.

Nonostante tale finalità, fin dal corso della I legislatura (1948-1953) emersero però difficoltà a garantire la stabilità del governo, come testimonia il susseguirsi, in tale fase, di ben tre esecutivi. Considerato che il problema principale era rappresentato dalla presenza di governi di coalizione e dalla fragilità delle medesime, si iniziò a riflettere sulla esigenza di una riforma elettorale che rafforzasse la posizione del governo, riforma che fu approvata alla fine della legislatura ed è nota come “**legge truffa**” (legge 31 marzo 1953, n. 148), proposta dall'allora Ministro dell'interno Mario Scelba. La disciplina in essa contenuta prevedeva una correzione maggioritaria alla legge elettorale della Camera, assegnando ai partiti “apparentati” che avessero ottenuto la metà più uno dei voti validi un premio di maggioranza consistente nell'attribuzione del 64 per cento dei seggi alla Camera dei deputati.

Nelle elezioni politiche del luglio del 1953, i quattro partiti “apparentati” per pochi voti non superarono la soglia del 50 per cento più uno, per cui il premio previsto non scattò. Il fallimento della legge segnò la conclusione del primo tentativo di dare vita in Italia ad una democrazia maggioritaria. La legge fu abrogata ed il sistema proporzionale fu ristabilito, abbandonandosi per un lungo periodo di tempo ogni ipotesi di riforma del sistema elettorale.

Approfondimento

Per la Camera dei deputati, la normativa di riferimento era contenuta nella legge 20 gennaio 1948, n. 6, successivamente unificata con le altre normative per l'elezione della Camera dapprima nella legge 5 febbraio 1948, n. 26 ed infine nel D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, nella sua versione originaria, precedente le modifiche intervenute dopo il 1993.

Il territorio nazionale era diviso in 32 circoscrizioni. L'elettore poteva votare il partito ed esprimere una o più preferenze (fino ad un massimo di 3 o 4, a seconda della dimensione della circoscrizione) per indicare i candidati. I seggi venivano assegnati attraverso un sistema proporzionale di lista con la formula del *quoziente Imperiali* che consiste nel dividere il totale dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione, maggiorato di due unità. I seggi non assegnati a livello circoscrizionale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

venivano attribuiti con il sistema dei resti più alti a livello nazionale. Operavano a questo livello due clausole di accesso alla rappresentanza: la conquista di almeno un seggio, cioè un quoziente intero a livello circoscrizionale, e di almeno 300 mila voti su scala nazionale.

Per il Senato, invece, la normativa di riferimento era contenuta nella legge 6 febbraio 1948, n. 29. I seggi venivano assegnati attraverso un sistema proporzionale di lista con la *formula d'Hondt* che si basa sulla divisione del numero dei voti ottenuti da ciascuna lista (c.d. cifra elettorale di lista) per una serie di numeri successivi, definita *divisore*. I risultati ottenuti vengono poi ordinati in senso decrescente e i seggi assegnati in riferimento ai valori più alti: con questo metodo, dunque, divenivano senatori i candidati con quoziente individuale più alto nei rispettivi collegi uninominali.



La Seconda Repubblica e la svolta maggioritaria (1993-2005)

Il dibattito sul sistema elettorale viene riaperto nella seconda metà degli anni '70, ma solo con l'istituzione della Commissione bicamerale per la riforma delle istituzioni (Commissione Bozzi) all'inizio della IX legislatura trova i primi riscontri a livello parlamentare. La Commissione, pur non riuscendo ad esprimere in materia elettorale alcun progetto univoco di riforma, aveva identificato un'area di convergenza su alcuni punti ed in particolare sulla necessità di rendere più immediato il rapporto tra elettori ed eletti, di rafforzare il ruolo degli elettori nella scelta della maggioranza e del programma di governo e di contribuire per questa via ad una maggior stabilità degli esecutivi.

Il tema venne poi ripreso all'inizio della XI legislatura con l'istituzione della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (Commissione De Mita-Iotti) che si era orientata verso un sistema misto che trovasse un punto di equilibrio tra criterio maggioritario e principio proporzionale.

Se questo era il dibattito in seno al Parlamento, il sistema politico era scosso nel frattempo da una crisi che aveva fatto crollare il sistema dei partiti politici, in conseguenza delle inchieste giudiziarie. In tale contesto la riforma delle leggi elettorali era vista come il primo passo verso una riforma della forma di governo. Il primo impulso riformatore è derivato dal movimento referendario sull'assunto che l'applicazione del sistema elettorale vigente avesse provocato un eccesso di proporzionalismo, favorendo di fatto una frammentazione delle forze politiche, causa delle degenerazioni del sistema dei partiti. Tale **movimento referendario** trasversale promosse due referendum abrogativi, volti a intervenire sul sistema elettorale vigente, finalizzati l'uno all'introduzione della preferenza unica (1991) e l'altro a rendere effettivamente maggioritaria la legge elettorale del Senato, eliminando l'obbligo del raggiungimento del 65 per cento dei voti nel collegio.

Ciò fece riprendere in Parlamento il tema delle riforme elettorali che approdò nell'agosto del 1993 alle nuove leggi elettorali per Camera e Senato, c.d. riforma *Mattarellum* dal nome del relatore. In particolare, si tratta, per il Senato, della legge 4 agosto 1993, n. 276, poi confluita nel D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, e, per la Camera, della legge 4 agosto 1993, n. 277, di modifica al T.U. del 1957. Con tali norme venne introdotto, tanto alla Camera che al Senato, un **sistema misto** che prevedeva un meccanismo di votazione a turno unico, con attribuzione di tre quarti dei seggi (ovvero 475 deputati e 232 senatori) in collegi uninominali con sistema maggioritario. Il restante quarto veniva attribuito con metodo proporzionale: alla Camera, con sistema proporzionale puro all'interno di "liste bloccate" presentate dai diversi movimenti politici e una soglia di sbarramento al 4 per cento; al Senato l'assegnazione dei seggi proporzionali avveniva in favore dei candidati che avessero ottenuto, nei collegi, la maggior percentuale di voti, senza però essere stati eletti. Era prevista una correzione in senso proporzionale, per favorire i partiti più



piccoli, nota con il nome di “**scorporo**”: nel riparto proporzionale dei seggi si “scorporavano” dai voti ottenuti da ciascuna lista di partito quelli che erano serviti per eleggere un rappresentante, ad essa collegato, nei collegi uninominali. A tal fine era obbligatorio per ogni candidato nei collegi uninominali collegarsi ad una lista per l’elezione proporzionale.

Approfondimento

Per la Camera dei deputati, il territorio nazionale era diviso in 26 circoscrizioni di dimensione regionale o infraregionale. Venivano attribuiti a ciascun elettore due voti su schede distinte:

- uno, per l’elezione del candidato nel collegio uninominale. Sulla scheda accanto al nome del candidato apparivano uno o più contrassegni, fino ad un massimo di cinque; ciascuna candidatura nei collegi uninominali doveva essere collegata ad una o più delle liste circoscrizionali concorrenti alla ripartizione dei seggi proporzionali. L’elettore votava tracciando un segno sul nome del candidato preferito o su uno dei simboli che gli si affiancavano nella scheda;
- uno per la scelta di una delle liste circoscrizionali, concorrenti al riparto dei seggi in ragione proporzionale.

In ciascuna collegio uninominale era proclamato eletto il candidato con il maggior numero di voti.

La proclamazione degli eletti con il sistema proporzionale era invece effettuata in quattro fasi: si individuavano in ambito nazionale le liste che, avendo superato la soglia di sbarramento del 4 per cento, erano ammesse al riparto dei seggi proporzionali; si procedeva alla determinazione del numero di seggi spettante a ciascuna lista in proporzione alle cifre elettorali dei seggi conseguite nell’intero territorio nazionale; si assegnavano alle liste i seggi conseguiti, distribuendoli fra le varie circoscrizioni; si procedeva infine alla proclamazione dei candidati eletti per ciascuna lista, traendoli dalle liste circoscrizionali o, se necessario, dalla graduatoria dei candidati eletti con il sistema maggioritario.

La ripartizione dei seggi proporzionali tra le varie liste era effettuata nell’ambito dell’intero territorio nazionale con il sistema dei quozienti naturali interi e dei più alti resti.

Per il Senato, il territorio di ogni regione era ripartito in un numero di collegi uninominali pari ai tre quarti dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento per difetto. Erano previste eccezioni per la Valle d’Aosta, costituita in un unico collegio uninominale, e per il Molise, il cui territorio era ripartito in due collegi uninominali.

Per l’assegnazione degli ulteriori seggi da attribuire con metodo proporzionale, ciascuna



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

regione era costituita in un'unica circoscrizione regionale.

Si votava su una sola scheda ed ogni elettore disponeva di un unico voto, che si esprimeva a favore di uno dei candidati presentati nel collegio uninominale. Era proclamato eletto il candidato con il maggior numero di voti validi.

Ai fini dell'attribuzione dei seggi da assegnare in ragione proporzionale si determinava la cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati che era data dalla somma dei voti conseguiti dai candidati presentatisi nei collegi della regione con il medesimo contrassegno, detratti i voti ottenuti dai candidati già proclamati eletti nei collegi stessi (c.d. scorporo totale). I seggi venivano quindi attribuiti ai gruppi in proporzione alle rispettive cifre elettorali, secondo il *metodo d'Hondt*, scegliendo quindi fra i quozienti così ottenuti i più alti in numero eguale ai senatori da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. I seggi erano assegnati ai gruppi in corrispondenza ai quozienti compresi in questa graduatoria ottenuti da ciascun gruppo. A parità di quoziente il seggio era attribuito al gruppo che aveva ottenuto la minore cifra elettorale. Venivano proclamati eletti, in corrispondenza ai seggi attribuiti a ciascun gruppo, i candidati non eletti in sede di collegio uninominale compresi nel gruppo medesimo, secondo la graduatoria delle rispettive cifre elettorali individuali. Tali cifre erano determinate moltiplicando per cento il numero dei voti validi conseguiti da ciascun candidato e dividendo il prodotto per il totale dei voti validi espressi nel collegio.



La riforma elettorale del 2005 ed il ritorno al proporzionale “corretto” con soglie di sbarramento e premio di maggioranza

Il sistema maggioritario tuttavia non riuscì a garantire la governabilità del paese che continuava a dipendere dalla disponibilità a collaborare di una molteplicità di piccoli partiti. La estrema frammentazione delle coalizioni e lo spostamento sempre più frequente di singoli parlamentari da una coalizione all'altra hanno fatto emergere l'esigenza di una nuova riforma elettorale, accompagnata ad una più ampia riforma istituzionale. In questo quadro si inserisce la legge 21 dicembre 2005, n. 270, approvata con il solo sostegno dell'allora maggioranza di governo di centro-destra, che avrebbe dovuto rappresentare il completamento della riforma costituzionale varata dalla stessa maggioranza e poi bocciata con il referendum costituzionale del giugno 2006.

Tale disciplina delinea un sistema elettorale di tipo proporzionale, caratterizzato però dalla presenza di soglie di sbarramento e premi di maggioranza, diversamente configurati per le due Camere.

E' previsto che i partiti o i gruppi politici possano allearsi tra loro in una coalizione ovvero concorrere da soli. In ogni caso, al momento del deposito dei contrassegni, depositano il programma elettorale in cui è **indicato il capo unico della coalizione** ovvero il capo del gruppo o partito politico; contestualmente depositano, per ciascuna lista coalizzata o meno, in ciascuna circoscrizione, una **lista “bloccata”** di candidati. L'elettore, infatti, al momento del voto ha una sola scheda per la Camera ed una per il Senato e può esprimere la preferenza per il solo partito, senza indicare alcun nominativo: saranno eletti, per ciascuna circoscrizione, i nominativi indicati dai singoli partiti nell'ordine da loro determinato.

Non vi è un limite alle candidature in quanto ogni candidato ha la possibilità di presentarsi in più circoscrizioni (c.d. **candidature plurime**). Il sistema si caratterizza anche per l'attribuzione del **premio di maggioranza** indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di consenso elettorale; al Senato l'attribuzione del premio avviene su base regionale e può non garantire strutturalmente la formazione di una determinata maggioranza di seggi a livello nazionale.

Quanto alle **soglie di sbarramento**, si prevede un sistema differenziato per Camera e Senato, oltretutto per le coalizioni e per le singole liste.

In particolare alla Camera dei deputati accedono al riparto dei seggi solo: a) le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno il 4 per cento dei voti validi su base nazionale; b) le coalizioni che abbiano conseguito, sommando tutti i voti delle liste che la compongono, almeno il 10 per cento dei voti su base nazionale e siano composte da almeno 1 lista che abbia conseguito il 2 per cento dei voti validi su base nazionale; nell'ambito delle coalizioni che soddisfino tali requisiti, accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi su base



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne

nazionale. Tra tutte le liste escluse dal riparto dei seggi, accede comunque al riparto la lista qualificabile come “*miglior lista sotto soglia*”, ossia quella che, tra le liste che abbiano conseguito meno del 2 per cento dei voti, risulta essere la più votata. Nell’ambito, invece, delle coalizioni che non soddisfano i suddetti requisiti, accedono comunque al riparto dei seggi le liste che singolarmente abbiano ottenuto almeno il 4 per cento dei voti su base nazionale.

Sono comunque ammesse al riparto dei seggi le liste rappresentative di minoranze linguistiche che abbiano ottenuto, nella circoscrizione compresa in una regione il cui statuto speciale le riconosce, almeno il 20 per cento dei voti.

Se una lista o una coalizione raggiungono il 55 per cento dei voti, il riparto dei seggi è effettuato nell’ambito dell’intero territorio nazionale con il sistema dei quozienti naturali interi (pari al rapporto tra i voti validi e i seggi totali) e dei più alti resti. In caso negativo scatta il “premio di maggioranza”: alla lista indipendente o alla coalizione che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti validi su base nazionale, si assegna un premio che è pari alla differenza tra i seggi comunque acquisiti e i 340 seggi spettanti in virtù del premio.

Al Senato, accedono al riparto dei seggi solo: a) le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno l’8 per cento dei voti validi su base regionale; b) le coalizioni che abbiano conseguito, sommando i voti di tutte le liste che la compongono, almeno il 20 per cento dei voti su base regionale e siano composte da almeno 1 lista che abbia conseguito il 3 per cento dei voti validi su base regionale. Nell’ambito delle coalizioni che soddisfino tali requisiti, accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il 3 per cento dei voti validi espressi. Nell’ambito, invece, delle coalizioni che non soddisfano i suddetti requisiti, accedono comunque al riparto dei seggi le liste che singolarmente abbiano ottenuto almeno l’8 per cento dei voti su base regionale.

Il riparto è effettuato su base regionale con il sistema dei quozienti naturali interi e dei più alti resti, salvo che nessuna lista o coalizione abbia conseguito, ad una prima attribuzione, il 55 per cento dei seggi previsti per la regione considerata (con arrotondamento all’unità superiore). In tal caso sarà attribuito, a quella lista o a quella coalizione che sia maggioritaria rispetto alle altre liste o alle altre coalizioni presenti a livello regionale, un premio regionale pari ad un numero di seggi tali da garantire la formazione di una maggioranza regionale che disponga almeno del 55 per cento dei seggi assegnati alla regione. Il sistema imperniato sul premio regionale si differenzia dal meccanismo premiale previsto per la Camera poiché non garantisce strutturalmente la formazione di una maggioranza di seggi a livello nazionale.

Si evidenzia che tale sistema presenta delle **eccezioni**, in particolare nella regione Molise opera un sistema proporzionale senza correttivo maggioritario, basato sui quozienti naturali e sui più alti resti; nella regione Valle d’Aosta vige un sistema maggioritario



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

uninominali nell'ambito del collegio unico; in Trentino Alto Adige è presente un sistema maggioritario per l'assegnazione di 6 dei 7 collegi uninominali, mentre per il restante seggio opera un sistema proporzionale con metodo d'Hondt; infine per i 6 seggi assegnati alla circoscrizione Estero (legge n. 459 del 2001) si applica il riparto proporzionale tra liste concorrenti non bloccate sulla base del metodo dei quozienti naturali e dei più alti resti.



Vicende successive alla legge n. 270 del 2005

Nel **2007** un gruppo di promotori, formato da intellettuali e politici, raccolse le firme necessarie per proporre un referendum che cancellasse alcune parti della legge elettorale: inizialmente indetto per il 18 e il 19 maggio 2008, a seguito dello scioglimento delle Camere del 6 febbraio 2008, venne rinviato di un anno. Il referendum era distinto in tre quesiti che miravano, i primi due all'abrogazione delle norme che attribuiscono il premio di maggioranza alle coalizioni di lista, il terzo ad eliminare la possibilità delle candidature plurime. Svoltosi il 21 e il 22 giugno 2009, il referendum non raggiunse però il quorum.

Successivamente, nel **2011**, erano state depositate due richieste di referendum abrogativo, dirette a conseguire l'una, l'abrogazione di tutte le disposizioni introdotte dalla legge n. 270 del 2005 e l'altra, l'eliminazione delle sole sostituzioni normative, disposte dalla medesima legge, alla disciplina per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Le iniziative referendarie poggiavano sulla tesi della possibile reviviscenza della legislazione elettorale del 1993, quale conseguenza dell'avvenuta abrogazione della attuale legge elettorale.

La **Corte costituzionale**, con la **sentenza n. 13 del 2012**, ha stabilito l'inammissibilità di entrambi i quesiti, ritenendo che le due richieste non soddisfacevano i requisiti costantemente individuati dalla medesima per i referendum in materia elettorale. In particolare, a parere della Corte, le leggi elettorali rientrano nella categoria delle leggi costituzionalmente necessarie per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica. L'ammissibilità di un referendum su norme contenute in una legge elettorale è pertanto assoggettata alla condizione che i quesiti, oltre ad essere omogenei e chiari, non abbiano ad oggetto la legge nella sua interezza, ma solo parti di essa, la cui abrogazione lasci in vigore una coerente normativa residua, immediatamente applicabile e complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. Nel caso di specie invece, il referendum, ove avesse avuto un esito favorevole all'abrogazione, avrebbe prodotto l'assenza di tale legge, non potendosi sostenere, per ragioni di certezza giuridica, la reviviscenza automatica della precedente legislazione elettorale.

La riforma della legge elettorale è risultato essere tema saliente anche in sede di **dibattito parlamentare**. In particolare nella XVI legislatura sembrava inizialmente essersi raggiunto l'accordo delle forze politiche su un testo (**A.S. nn. 2 e abbinati**) che prevedeva un sistema proporzionale corretto attraverso una soglia di sbarramento, uguale per Camera e Senato, del 5 per cento sul piano nazionale; un premio di maggioranza determinato in misura fissa (76 seggi per la Camera e 37 per il Senato); il



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali
Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*

riparto dei seggi su base nazionale alla Camera attraverso l'utilizzo del metodo d'Hondt e su base regionale al Senato attraverso quello del quoziente intero e dei più alti resti. Inoltre il disegno di legge introduceva la preferenza esprimibile solo per i candidati della lista votata. In particolare l'elettore disponeva di un unico voto per la scelta della lista che si componeva di due elenchi di candidati: solo il primo poteva essere oggetto di espressione di preferenza (una o due), mentre l'altro risultava "bloccato". Riguardo alle candidature multiple, si prevedeva che il nominativo di un candidato non potesse essere presente in più di tre "liste bloccate" e in non più di un elenco oggetto delle preferenze. Inoltre venivano dettate disposizioni relative alla rappresentanza di genere sia nel caso della seconda preferenza, sia per la composizione di parte della lista. La discussione parlamentare sul testo in esame si è però interrotta nel dicembre 2012, a causa della complessità del quadro politico.

Da ultimo la **Corte di Cassazione**, con ordinanza n. 12060/13 del 17 maggio 2013, ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del D.P.R. 361 del 1957 e del D.Lgs. 533 del 1993 nel testo risultante dalla legge n. 270 del 2005. In particolare si tratta di quelle concernenti:

- le liste bloccate, con le quali si sottrae all'elettore la facoltà di poter scegliere l'eletto e pertanto non sarebbe rispettata la previsione costituzionale del voto diretto, libero e personale;
- il premio di maggioranza, che, a causa della mancanza di una soglia, attribuisce la maggioranza assoluta dei seggi anche a chi ottiene una percentuale di voti ben lontana dal 50 per cento. Con riferimento al Senato pare sussistere il rischio di ingovernabilità, posto che il premio di maggioranza, essendo diverso per ogni regione, dà luogo ad un risultato che è una sommatoria casuale dei premi regionali, che finiscono per elidersi a vicenda, fino a rovesciare il risultato ottenuto dalle liste e coalizioni di lista su base nazionale.

III.

**COMITATO PARLAMENTARE PER LE RIFORME
COSTITUZIONALI ED ELETTORALI**

- Atto istitutivo

a) Disegno di legge costituzionale S.813 recante "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali" nel testo presentato dal Governo, con relativa relazione



Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 813

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (LETTA)
dal Ministro per le riforme costituzionali (QUAGLIARIELLO)
e dal Ministro per i rapporti con il Parlamento
e il coordinamento dell'attività di Governo (FRANCESCHINI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 GIUGNO 2013

Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali

ONOREVOLI SENATORI. - Gli elementi cruciali dell'assetto istituzionale disegnato nella parte seconda della nostra Costituzione (forma di governo, sistema bicamerale) sono rimasti sostanzialmente invariati dai tempi della Costituente. È invece opinione largamente condivisa che tale impianto necessiti di essere aggiornato per dare adeguata risposta alle diversificate istanze di rappresentanza e d'innovazione derivanti dal mutato scenario politico, sociale ed economico; per affrontare su solide basi le nuove sfide della competizione globale; dunque, per dare forma, sostanza e piena attuazione agli stessi principi fondamentali contenuti nella parte prima della Carta costituzionale.

Come autorevolmente sottolineato anche dal Presidente della Repubblica nel suo discorso d'insediamento davanti al Parlamento in seduta comune, *«non si può più, in nessun campo, sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana»*.

L'attuale situazione di crisi economica ha reso non più tollerabili le inefficienze e i nodi irrisolti che il nostro sistema politico e istituzionale si trascina, ormai, da oltre trent'anni. Si tratta di un costo che l'Italia non è più in grado di assorbire in una situazione di recessione che non trova precedenti nella storia recente del Paese.

Ed è proprio su questa consapevolezza che si fonda la ragione principale dell'impegno del Governo. Come infatti enunciato in sede di dichiarazioni programmatiche, e come testimoniato peraltro dal conferimento di un apposito incarico ministeriale, le riforme costituzionali rappresentano la priorità più importante da realizzare nell'interesse del Paese.

Nell'affrontare una stagione di riforme istituzionali e costituzionali bisogna tuttavia guardarsi da due insidie opposte ma speculari.

Occorre in primo luogo scongiurare quel conservatorismo costituzionale che, a volte anche animato da nobili intenzioni, rischia di bloccare ogni percorso di riforma. Sulla scorta dell'idea che la nostra sia la Costituzione più bella del mondo, vi è chi arriva a rifiutare qualunque intervento riformatore della Carta fondamentale.

La Carta del 1947 rappresenta storicamente un nobilissimo compromesso che ha reso possibile quello che chiamiamo «miracolo costituente». Nessuno oggi immagina di lavorare per l'adozione di una nuova Costituzione; nessuno mette in discussione i principi fondamentali della Carta o la sua prima parte, sui diritti e doveri dei cittadini; nessuno propone l'attivazione del potere costituente. Quel che dobbiamo fare è esercitare il potere costituito: verificare solo se la parte seconda, sull'ordinamento della Repubblica, sia adeguata ai tempi o viceversa richieda una revisione. Si tratta in particolare di lavorare sulle tre pagine - forma di Stato, forma di governo e bicameralismo - che i padri costituenti, nelle tempeste della guerra fredda, consegnarono alla riflessione delle successive generazioni.

Il secondo pericolo da evitare è l'accanimento modellistico. Le riforme costituzionali non devono essere confinate nell'alveo delle dispute accademiche. Bisogna evitare che si ripeta per l'ennesima volta lo scontro fra le diverse fazioni, ognuna inflessibile sostenitrice del proprio modello e irrimediabilmente convinta della sua superiorità rispetto a tutti gli altri. Trasferito nella concreta dinamica politica, un approccio simile è non solo sbagliato, ma anche pericoloso perché è il miglior modo per non concludere nulla.

Lavorare sul tema delle riforme non vuol dire infatti disegnare un ideale astratto di modello costituzionale da calare dall'alto sul sistema sociale e politico. La Carta fondamentale di un Paese non è un bellissimo e solenne documento consegnatoci dalla Storia. Le Costituzioni sono materia viva e vitale, che evolve continuamente e che in alcune fasi storiche richiede una presa d'atto dei cambiamenti intervenuti per adeguare al nuovo contesto le regole che governano il funzionamento della democrazia. Ciò proprio al fine di salvaguardare lo spirito costituente originario.

Ma accanto a questi profili, un ruolo centrale nel concreto sviluppo del percorso delle riforme lo assume la definizione di una procedura coerente, trasparente, rispettosa di tutte le garanzie di democraticità e capace, se ve ne sono le condizioni politiche, di approdare a un risultato.

È proprio questo l'oggetto del presente disegno di legge, il quale rappresenta una puntuale traduzione delle indicazioni formulate dal Parlamento con l'approvazione da parte delle due Camere, il 29 maggio 2013, delle mozioni sulle riforme costituzionali.

Negli atti di indirizzo delle Camere è evidenziata la necessità di definire tempestivamente, attraverso l'approvazione di un'apposita legge costituzionale, una procedura straordinaria di revisione costituzionale che consenta di avviare un lavoro comune dei due rami del Parlamento, di programmare una tempistica certa e in linea con le attese del Paese dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Carta, nonché di assicurare il consenso parlamentare più ampio possibile e potenziare il controllo dei cittadini sul risultato finale del processo riformatore; una procedura, pertanto, idonea a valorizzare il ruolo del Parlamento e a garantire la partecipazione diretta dei cittadini.

In coerenza con il dibattito svoltosi in quella sede e con gli impegni assunti dal

Governo con le dichiarazioni programmatiche, il disegno di legge disciplina un procedimento legislativo speciale per l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale e dei connessi progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali, inteso a favorire, nel rigoroso rispetto delle prerogative del Parlamento e del principio della sovranità popolare, il compimento entro diciotto mesi del processo riformatore.

Il percorso delineato dal disegno di legge appare nella sostanza pienamente rispettoso dello spirito del Costituente nel definire, all'articolo 138, l'iter di revisione costituzionale. Anzi, rispetto a tale disposizione viene previsto un importante aggravamento procedurale laddove si stabilisce che il referendum confermativo possa essere richiesto anche se le riforme della Costituzione siano state approvate dal Parlamento con la maggioranza dei due terzi. Si tratta della migliore risposta alla domanda di partecipazione e di trasparenza delle decisioni politiche che sale con forza dai cittadini. In questo contesto, come principale semplificazione procedurale il disegno di legge prevede che l'attività referente sia svolta, anziché separatamente dalle due Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato, da un organismo bicamerale formato paritariamente da componenti delle medesime Commissioni. Importante è anche la definizione di una precisa scansione temporale dell'esame parlamentare, diretta da un lato a garantire uno *spatium deliberandi* adeguato all'importanza dell'intervento, dall'altro a evitare che il percorso delle riforme venga subordinato alle emergenze che la quotidianità pone al centro dell'agenda parlamentare.

Composizione e costituzione del Comitato parlamentare bicamerale

Ai fini sopra delineati, l'articolo 1 del presente disegno di legge costituzionale istituisce un Comitato bicamerale, composto di

venti senatori e venti deputati, nominati dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, tra i membri delle Commissioni Affari costituzionali del Senato e della Camera. La Presidenza del Comitato è affidata congiuntamente ai Presidenti delle predette Commissioni, che pertanto fanno parte di diritto dell'organo.

Conformemente al dispositivo degli atti d'indirizzo, la nomina dei membri del Comitato viene effettuata dai Presidenti delle Camere, su designazione dei Gruppi parlamentari, previa intesa tra i Presidenti di Gruppo, in base a un criterio misto che deve tenere conto sia della complessiva consistenza numerica dei Gruppi, sia del numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste ad essi riconducibili, assicurando in ogni caso la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo, nonché di un rappresentante delle minoranze linguistiche.

Naturalmente, qualora l'intesa tra i Gruppi non dovesse intervenire, è previsto che i Presidenti delle Camere provvedano alla nomina dei componenti del Comitato sulla base dei predetti criteri, in modo da consentire comunque l'avvio del processo di riforma.

Le fasi di costituzione del Comitato debbono concludersi al massimo entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale proposta con il presente disegno di legge. Non oltre i successivi quindici giorni deve aver luogo la prima riunione del Comitato, nella quale è eletto l'Ufficio di presidenza, composto, oltre che dai Presidenti, da due vicepresidenti e quattro segretari, con un numero eguale di senatori e deputati, eletti a voto limitato.

Il procedimento di revisione costituzionale

Ai sensi dell'articolo 2, in coerenza con quanto indicato dalle mozioni parlamentari, al Comitato è attribuito il compito di esaminare in sede referente i progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli dei ti-

coli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, concernenti le materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo, nonché i progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali che risultino coerenti con gli interventi di revisione costituzionale. Naturalmente, spetterà al Parlamento valutare l'opportunità di apportare quelle limitate estensioni della competenza del Comitato parlamentare, che si ritenessero necessarie al fine di assicurare la sistematicità del processo riformatore.

I Presidenti delle Camere assegnano, o riassegnano, al Comitato i disegni e le proposte di legge costituzionale e ordinaria relativi alle suddette materie presentati alle Camere a partire dall'inizio della XVII legislatura e fino alla data di conclusione dei lavori del Comitato.

Nell'impianto del disegno di legge si è cercato, come si vedrà, di scandire le diverse fasi procedurali evidenziando il legame e la consequenzialità tra le modifiche costituzionali e quelle relative alla materia elettorale, che devono risultare tra loro coerenti e, si potrebbe dire, anche complementari.

L'attenzione alla logica complessiva degli interventi di riforma è desumibile anche dalla disposizione di cui all'articolo 4, comma 2, la quale prevede che ciascun progetto di legge costituzionale approvato in sede referente dal Comitato debba essere omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto, nonché coerente dal punto di vista sistematico.

Quest'ultima previsione, tra l'altro, agevola indirettamente una corretta espressione della volontà popolare laddove fosse richiesta una consultazione referendaria ai fini della promulgazione delle leggi costituzionali; consultazione che il disegno di legge, rafforzando il principio della sovranità popolare sotteso all'articolo 138 della Costituzione, rende possibile anche qualora le leggi di revisione costituzionale fossero approvate con una larga maggioranza parlamentare.

L'esame in sede referente

Il procedimento in sede referente, disciplinato dai commi da 3 a 7 dell'articolo 2, presenta alcune peculiarità ed è così articolato:

a) la fase referente dell'esame dei progetti di revisione costituzionale, nonché di quelli ordinari in materia elettorale, anziché svolgersi in due momenti distinti nei due rami del Parlamento presso le competenti Commissioni permanenti, è affidata a un unico organo bicamerale, ossia il Comitato;

b) quest'ultimo osserva nei propri lavori le norme di procedura previste dal disegno di legge e, in quanto compatibili, le disposizioni del regolamento della Camera. Il Comitato può tuttavia, a maggioranza assoluta dei componenti, adottare ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori, fermo restando che non è in ogni caso ammessa in sede referente la presentazione di questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli;

c) al fine di favorire la più ampia partecipazione parlamentare al procedimento di formazione dei testi legislativi, si dispone che, conclusosi l'esame preliminare dei progetti di legge assegnati, il Comitato trasmetta ai Presidenti delle Camere i testi dei progetti legge, ovvero i testi unificati, adottati come base per il seguito dell'esame; entro termini fissati d'intesa tra i Presidenti delle Camere, ciascun senatore o deputato e il Governo possono presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti su ciascuno dei predetti testi;

d) il Comitato si pronuncia sugli emendamenti presentati nei termini necessari ad assicurare che i progetti di legge di revisione costituzionale siano trasmessi ai Presidenti delle Camere, ai fini dell'avvio dell'esame da parte delle Assemblee, entro quattro mesi dalla sua prima seduta;

e) ai fini del rispetto della suddetta scadenza, il disegno di legge prevede che il Comitato assegni un termine per la presenta-

zione delle relazioni e un termine entro il quale pervenire alla votazione finale; inoltre, per le medesime finalità, la Presidenza del Comitato ha facoltà di ripartire, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati relative all'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea, che prevedono, com'è noto, una dettagliata disciplina dei tempi di esame dei provvedimenti;

f) anche nel caso in cui, entro il predetto termine di quattro mesi, per uno o più progetti di legge costituzionale non si pervenga all'approvazione, per evitare l'arrestarsi del procedimento si prevede che il Comitato sia comunque tenuto a trasmettere un progetto di legge fra quelli assegnati, nel testo eventualmente emendato dal Comitato stesso;

g) per quanto concerne i progetti di legge in materia elettorale si applicano procedure analoghe a quelle testé richiamate, salvo la precisazione che i Presidenti delle Camere stabiliscono, d'intesa tra loro, i termini di conclusione dell'esame, in coerenza con i termini di esame fissati dal disegno di legge per i progetti di legge costituzionale, di cui si dirà oltre;

h) in ogni caso, i progetti di legge costituzionale od ordinaria esaminati dal Comitato sono sottoposti all'esame delle Camere corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza.

L'esame nelle Assemblee

Terminata, con le modalità e nei termini predetti, la fase di esame in sede referente, l'articolo 3 del disegno di legge prevede che i Presidenti delle Camere adottino le opportune intese per l'iscrizione del progetto o dei progetti di legge costituzionale od ordinaria all'ordine del giorno delle Assemblee, stabilendo altresì la data entro la quale ciascuna Camera procede alla loro votazione finale, nel rispetto di uno specifico «cronoprogramma» dell'organizzazione dei lavori

parlamentari, disciplinato dall'articolo 4 e diretto ad assicurarne la conclusione entro i citati diciotto mesi.

In particolare, la procedura prevista per l'esame nelle Assemblee delle due Camere, regolata per quanto non diversamente disposto dal disegno di legge dalle norme dei rispettivi regolamenti, è finalizzata a coniugare le esigenze di certezza dei tempi e conseguente speditezza del procedimento con quelle del corretto, attento e meditato utilizzo del potere legislativo costituzionale.

In questa prospettiva, la più significativa novità concerne il regime per la presentazione di emendamenti e subemendamenti da parte del Comitato e dei parlamentari, che ricalca sostanzialmente le previsioni regolamentari per l'esame dei disegni di legge collegati alle manovre di finanza pubblica. Si prevede, infatti, che fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possano ripresentare solo gli emendamenti respinti dal Comitato in sede referente, ovvero presentare emendamenti al testo del Comitato, ma solo se gli stessi siano direttamente correlati con le parti modificate. Si è inteso in tal modo concentrare in via prevalente la facoltà di presentazione degli emendamenti da parte di tutti i senatori e deputati nell'ambito della sede referente, assicurando la più ampia partecipazione parlamentare a tale fase attraverso la procedura sopra illustrata di trasmissione ai Presidenti delle Camere dei testi base adottati dal Comitato.

Nella logica di razionalizzazione del procedimento s'inscrivono altresì le norme per la presentazione degli emendamenti o subemendamenti da parte del Comitato e del Governo, che possono attivarsi fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono.

Per evitare propositi ostruzionistici o strategie dilatorie, si è inoltre disposto che agli emendamenti del Comitato e del Governo,

che sono immediatamente stampati e distribuiti, possano essere presentati subemendamenti da parte di un Presidente di Gruppo o di almeno venti deputati o dieci senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti.

Di converso, diversamente dalle procedure speciali delineate da leggi costituzionali che nel passato hanno attribuito poteri referenti ad organi bicamerali per l'approvazione delle riforme della Carta, il disegno di legge non riproduce, per l'esame in Assemblea, il divieto di presentazione di questioni pregiudiziali, sospensive, per il non passaggio agli articoli o per il rinvio al Comitato, bilanciando in tal modo ancora una volta le esigenze di speditezza del procedimento con quelle di pieno esercizio delle prerogative parlamentari.

L'Assemblea di ciascuna Camera procede separatamente all'esame del progetto o dei progetti di revisione costituzionale. Il disegno di legge prescrive comunque per tutte le votazioni il voto palese e stabilisce che il Comitato sia rappresentato davanti alle Assemblee da un Sottocomitato formato dai Presidenti, dai relatori e da senatori e deputati in rappresentanza di tutti i gruppi.

Il «crono-programma» dei lavori parlamentari

Tra gli aspetti più significativi del disegno di legge vi è, come accennato, la definizione di una precisa scansione temporale delle principali fasi dei lavori parlamentari relativi ai progetti di legge di costituzionale, i quali, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 4, dovranno essere organizzati in modo tale da assicurarne la conclusione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore delle norme previste dal disegno di legge.

A tal fine, terminato entro i primi quattro mesi l'esame in sede referente da parte del Comitato, si prevede che in prima deliberazione l'Assemblea della Camera che procede

per prima all'iscrizione del progetto di legge costituzionale all'ordine del giorno debba concluderne l'esame entro il termine di tre mesi. Il progetto di legge approvato è quindi trasmesso all'altra Camera, che deve concluderne l'esame entro i successivi tre mesi. A questo punto del procedimento, il compito di fissare le scadenze per la conclusione delle ulteriori fasi dell'esame delle Assemblee è rimesso ai Presidenti delle Camere, che procedono d'intesa tra loro al fine di rispettare il predetto termine conclusivo di diciotto mesi. Anche i termini per il completamento dell'esame dei progetti di legge ordinaria in materia elettorale sono stabiliti d'intesa dai Presidenti delle Camere, in coerenza con i termini di esame dei progetti di legge costituzionale.

In analogia con l'ordinario procedimento di revisione, sono infine previste due successive deliberazioni sul progetto o i progetti di riforma costituzionale da parte della stessa

Camera, a un intervallo minimo l'una dall'altra che viene ridotto da tre a un mese, fermo restando che per la validità della seconda deliberazione è richiesto il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e che, come accennato, ai sensi dell'articolo 5 del disegno di legge, il *referendum* popolare potrà essere richiesto anche qualora la legge o leggi costituzionali fossero approvate con la maggioranza dei due terzi.

L'articolo 6 del disegno di legge precisa, infine, il carattere speciale della procedura da esso definita, stabilendo che la stessa si applichi esclusivamente ai progetti di legge assegnati al Comitato, specificando altresì che per le successive modificazioni della legge o delle leggi costituzionali od ordinarie, eventualmente approvate secondo quanto stabilito dal disegno di legge, debbono osservarsi le norme di procedura rispettivamente previste dalla Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

(Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali)

1. È istituito un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, di seguito denominato «Comitato», composto di venti senatori e venti deputati, nominati dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, tra i membri, rispettivamente, delle Commissioni permanenti competenti per gli affari costituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Fanno parte di diritto del Comitato i Presidenti delle predette Commissioni parlamentari, cui è affidata congiuntamente la Presidenza del Comitato.

2. La nomina di cui al comma 1 è effettuata su designazione dei Gruppi parlamentari delle due Camere, previa intesa tra i Presidenti di Gruppo, in base alla complessiva consistenza numerica dei Gruppi e al numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste ad essi riconducibili, assicurando in ogni caso la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo e di un rappresentante delle minoranze linguistiche. Se nei quindici giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale uno o più Gruppi non abbiano provveduto alla predetta designazione, i Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, provvedono alla nomina dei componenti del Comitato sulla base dei criteri di cui al presente comma.

3. La prima riunione del Comitato ha luogo non oltre i trenta giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

4. Nella prima seduta il Comitato elegge un Ufficio di presidenza composto di due vicepresidenti, dei quali un senatore e un deputato, con voto segreto e limitato ad uno, e quattro segretari, dei quali due senatori e due deputati, con voto segreto e limitato a due. Risultano eletti rispettivamente il senatore e il deputato e i due senatori e i due deputati che ottengono il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, risulta eletto il più anziano per età.

5. Nelle sedute delle rispettive Assemblee, i componenti del Comitato assenti, in quanto impegnati nei lavori del Comitato medesimo, non sono computati ai fini del numero legale.

Art. 2.

(Competenze e lavori del Comitato)

1. Il Comitato esamina i progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli di cui ai titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo, nonché i coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali.

2. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati assegnano o riassegnano al Comitato i progetti di legge costituzionale ed ordinaria relativi alle materie di cui al comma 1, presentati alle Camere a decorrere dall'inizio della XVII legislatura e fino alla data di conclusione dei suoi lavori.

3. Il Comitato esamina i progetti di legge ad esso assegnati in sede referente, secondo le norme della presente legge costituzionale e del regolamento della Camera dei deputati, in quanto applicabili. Il Comitato può adottare, a maggioranza assoluta dei componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori. Non sono in

ogni caso ammesse questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli.

4. Il Comitato nomina uno o più senatori o deputati con funzioni di relatore. Possono essere presentate relazioni di minoranza. Il Comitato assegna un termine per la presentazione delle relazioni ed un termine entro il quale pervenire alla votazione finale.

5. Il Comitato, concluso l'esame preliminare dei progetti di legge ad esso assegnati ai sensi del comma 2, trasmette ai Presidenti delle Camere i testi dei progetti di legge, ovvero i testi unificati, adottati come base per il seguito dell'esame.

6. Entro i termini fissati d'intesa tra i Presidenti delle Camere, ciascun senatore o deputato e il Governo possono presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti su ciascuno dei testi adottati ai sensi del comma 5, sui quali si pronuncia il Comitato.

7. Al fine di rispettare i termini di cui all'articolo 4, la Presidenza del Comitato ripartisce, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati relative all'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea.

Art. 3.

(Lavori delle Assemblee)

1. I Presidenti delle Camere adottano le opportune intese per l'iscrizione del progetto o dei progetti di legge costituzionale od ordinaria all'ordine del giorno delle Assemblee e stabiliscono la data entro la quale ciascuna Camera procede alla loro votazione finale, nel rispetto dei termini di cui all'articolo 4.

2. Il Comitato è rappresentato nella discussione dinanzi alle Assemblee di ciascuna Camera da un sottocomitato formato dai Presidenti, dai relatori e da senatori e deputati in rappresentanza di tutti i Gruppi.

3. Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. Le votazioni avvengono a scru-

tinio palese. Fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possono ripresentare gli emendamenti respinti dal Comitato in sede referente e presentare emendamenti al testo del Comitato, in diretta correlazione con le parti modificate ai sensi dell'articolo 2, comma 6. Il Comitato e il Governo possono presentare emendamenti o subemendamenti fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono. Agli emendamenti del Comitato e del Governo, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possono essere presentati subemendamenti da parte di un Presidente di Gruppo o di almeno venti deputati o dieci senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti.

Art. 4.

(Organizzazione dei lavori)

1. I lavori parlamentari relativi ai progetti di legge costituzionale di cui all'articolo 2, comma 1, sono organizzati in modo tale da assicurarne la conclusione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

2. Ai fini di cui al comma 1, il Comitato, entro quattro mesi dalla data della sua prima seduta, trasmette ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale approvati in sede referente, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza. Ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico. Qualora entro il predetto termine per uno o più progetti di legge costituzionale non si pervenga all'approvazione, il Comitato trasmette comunque un progetto di legge fra quelli assegnati ai sensi dell'arti-

colo 2, comma 2, nel testo eventualmente emendato dal Comitato stesso.

3. In prima deliberazione, l'Assemblea della Camera che procede per prima all'iscrizione del progetto di legge costituzionale all'ordine del giorno ne conclude l'esame nei tre mesi successivi alla data della trasmissione di cui al comma 2. Il progetto di legge approvato è trasmesso all'altra Camera, che ne conclude l'esame entro i successivi tre mesi. I termini per la conclusione delle ulteriori fasi dell'esame delle Assemblee sono fissati d'intesa dai Presidenti delle Camere.

4. Il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di un mese e sono approvati a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

5. Il Comitato trasmette altresì ai Presidenti delle Camere uno o più progetti di legge ordinaria di cui all'articolo 2, comma 1, approvati in sede referente, corredati di relazione illustrativa e di eventuali relazioni di minoranza. I Presidenti delle Camere stabiliscono, d'intesa tra loro, i termini di conclusione dell'esame dei progetti di legge di cui al presente comma, in coerenza con i termini di esame dei progetti di legge costituzionale stabiliti ai sensi del presente articolo.

Art. 5.

(Referendum)

1. La legge o le leggi costituzionali approvate ai sensi della presente legge costituzionale sono sottoposte, quando ne facciano domanda, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, a *referendum* popolare anche qualora siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggio-

ranza dei due terzi dei suoi componenti e sono promulgate se al *referendum* siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 6.

(Ambito di applicazione del procedimento)

1. Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai progetti di legge assegnati al Comitato nei termini di cui all'articolo 2, comma 2.

2. Per la modificazione della legge o delle leggi costituzionali od ordinarie, approvate secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale, si osservano le norme di procedura rispettivamente previste dalla Costituzione.

Art. 7.

(Cessazione delle funzioni del Comitato)

1. Il Comitato cessa dalle sue funzioni con la pubblicazione della legge o delle leggi costituzionali od ordinarie approvate ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere.

Art. 8.

(Spese di funzionamento)

1. Le spese per il funzionamento del Comitato sono poste a carico, in parti eguali, del bilancio interno del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Art. 9.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.

b) Disegno di legge costituzionale S. 813-B recante "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali", approvato in sede di prima deliberazione dal Senato l'11 luglio 2013 e dalla Camera dei deputati il 10 settembre 2013



Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 813-B

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (LETTA)
dal Ministro per le riforme costituzionali (QUAGLIARIELLO)
e dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento
dell'attività di Governo (FRANCESCHINI)

(V. Stampato n. 813)

*approvato, in sede di prima deliberazione, dal Senato della Repubblica
l'11 luglio 2013*

(V. Stampato Camera n. 1359)

*approvato, senza modificazioni, in sede di prima deliberazione,
dalla Camera dei deputati il 10 settembre 2013*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 10 settembre 2013*

Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali
ed elettorali

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

TESTO APPROVATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA
E DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

(Istituzione del Comitato parlamentare)

1. È istituito un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, di seguito denominato «Comitato», composto di venti senatori e venti deputati, nominati dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, tra i membri, rispettivamente, delle Commissioni permanenti competenti per gli affari costituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Oltre ai componenti nominati fanno parte di diritto del Comitato i Presidenti delle predette Commissioni parlamentari, cui è affidata congiuntamente la Presidenza del Comitato.

2. La nomina di cui al comma 1 è effettuata su designazione dei Gruppi parlamentari delle due Camere, previa intesa tra i Presidenti di Gruppo, in base alla complessiva consistenza numerica dei Gruppi e al numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste ad essi riconducibili, assicurando in ogni caso la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo e la presenza di un rappresentante delle minoranze linguistiche riconosciute, eletto in una delle circoscrizioni comprese in Regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche. Se nei cinque giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale uno o più Gruppi non abbiano provveduto alla predetta designazione, i Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, provvedono alla nomina dei componenti del Comi-

tato sulla base dei criteri di cui al presente comma.

3. La prima riunione del Comitato ha luogo non oltre i dieci giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

4. Nella prima seduta il Comitato elegge due vicepresidenti, dei quali un senatore e un deputato, con voto segreto e limitato ad uno, e due segretari, un senatore e un deputato, con voto segreto e limitato a uno. Sono eletti coloro che ottengono il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, risulta eletto il più anziano per età.

5. L'Ufficio di Presidenza del Comitato è composto dai Presidenti, dai vicepresidenti e dai segretari, e integrato, in sede di programmazione dei lavori, dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari.

6. I componenti del Comitato non possono essere sostituiti con altri senatori o deputati, neppure per una singola seduta.

7. Nelle sedute delle rispettive Assemblee, i componenti del Comitato assenti, in quanto impegnati nei lavori del Comitato medesimo, non sono computati ai fini del numero legale.

Art. 2.

(Competenze e lavori del Comitato)

1. Il Comitato esamina i progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli di cui ai titoli I, II, III e V della parte II della Costituzione, nonché, in materia elettorale, esclusivamente i conseguenti progetti di legge ordinaria concernenti i sistemi di elezione delle due Camere.

2. Il Comitato esamina o elabora, in relazione ai progetti di legge costituzionale di cui al comma 1, anche le modificazioni, strettamente connesse, ad altre disposizioni della Costituzione o di legge costituzionale.

3. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati assegnano

o riassegnano al Comitato i progetti di legge costituzionale relativi alle materie di cui al comma 1, presentati alle Camere a decorrere dall'inizio della XVII legislatura e fino alla data di conclusione dei suoi lavori. Assegnano al Comitato anche i progetti di legge in materia elettorale di cui al comma 1.

4. Il Comitato esamina i progetti di legge ad esso assegnati in sede referente, secondo le norme della presente legge costituzionale e del regolamento della Camera dei deputati, in quanto applicabili. Salvo quanto previsto dal primo periodo, il Comitato può adottare, a maggioranza assoluta dei componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori. Non sono in ogni caso ammesse questioni pregiudiziali e sospensive nonché proposte di non passare all'esame degli articoli.

5. I Presidenti del Comitato nominano uno o due relatori e, in tal caso, un senatore e un deputato. Possono essere presentate relazioni di minoranza. Il Comitato assegna un termine per la presentazione delle relazioni ed un termine entro il quale pervenire alla votazione di conclusione dell'esame.

6. Il Comitato, concluso l'esame preliminare dei progetti di legge ad esso assegnati ai sensi del comma 3, trasmette ai Presidenti delle Camere i testi dei progetti di legge, ovvero i testi unificati, adottati come base per il seguito dell'esame.

7. Entro i termini fissati d'intesa tra i Presidenti delle Camere, ciascun senatore o deputato e il Governo possono presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti su ciascuno dei testi adottati ai sensi del comma 6, sui quali si pronuncia il Comitato.

8. Al fine di rispettare i termini di cui all'articolo 4, la Presidenza del Comitato ripartisce, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati relative all'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea.

9. Le disposizioni di cui ai commi 4, 5, 6, 7 e 8 si applicano anche ai progetti di legge ordinaria di cui al comma 1.

10. Il Comitato dispone, anche ai sensi del comma 4, secondo periodo, la consultazione delle autonomie territoriali, a fini di coinvolgimento nel processo di riforma.

Art. 3.

(Lavori delle Assemblee)

1. I Presidenti delle Camere adottano le opportune intese per l'iscrizione del progetto o dei progetti di legge costituzionale e dei progetti di legge ordinaria in materia elettorale all'ordine del giorno delle Assemblee e stabiliscono la data entro la quale ciascuna Camera procede alla loro votazione finale, nel rispetto dei termini di cui all'articolo 4.

2. Il Comitato è rappresentato nella discussione dinanzi alle Assemblee di ciascuna Camera da un sottocomitato formato dai Presidenti, dai relatori e da senatori e deputati in rappresentanza di tutti i Gruppi.

3. Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. Le votazioni avvengono a scrutinio palese. Fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possono ripresentare gli emendamenti respinti dal Comitato in sede referente e presentare emendamenti al testo del Comitato, in diretta correlazione con le parti modificate ai sensi dell'articolo 2, comma 7, ovvero al testo trasmesso dall'altra Camera. Il Comitato e il Governo possono presentare emendamenti o subemendamenti fino a settantadue ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono. Agli emendamenti del Comitato e del Governo, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possono essere presentati subemendamenti da parte di un Presidente di Gruppo o di almeno venti deputati o dieci senatori fino al giorno precedente l'inizio

della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti.

Art. 4.

(Organizzazione dei lavori)

1. I lavori parlamentari relativi ai progetti di legge costituzionale di cui all'articolo 2, comma 1, sono organizzati in modo tale da consentirne la conclusione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

2. Ai fini di cui al comma 1, il Comitato, entro sei mesi dalla data della sua prima seduta, trasmette ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale esaminati in sede referente, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza. Ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico.

3. In prima deliberazione, l'Assemblea della Camera che procede per prima all'iscrizione del progetto di legge costituzionale all'ordine del giorno ne conclude l'esame nei tre mesi successivi alla data della trasmissione di cui al comma 2. Il progetto di legge approvato è trasmesso all'altra Camera, che ne conclude l'esame entro i successivi tre mesi. I termini per la conclusione delle ulteriori fasi dell'esame delle Assemblee sono fissati d'intesa dai Presidenti delle Camere.

4. Il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di quarantacinque giorni e sono approvati a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

5. Il Comitato trasmette altresì ai Presidenti delle Camere uno o più progetti di legge ordinaria di cui all'articolo 2, comma 1, esaminati in sede referente, corredati di relazione illustrativa e di eventuali relazioni

di minoranza. I Presidenti delle Camere stabiliscono, d'intesa tra loro, i termini di conclusione dell'esame dei progetti di legge di cui al presente comma, in coerenza con i termini di esame dei progetti di legge costituzionale stabiliti ai sensi del presente articolo.

Art. 5.

(Referendum)

1. La legge o le leggi costituzionali approvate ai sensi della presente legge costituzionale sono sottoposte, quando ne facciano domanda, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, a *referendum* popolare anche qualora siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e sono promulgate se al *referendum* siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 6.

(Ambito di applicazione del procedimento)

1. Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai progetti di legge assegnati al Comitato nei termini di cui all'articolo 2, comma 3, nonché a quelli elaborati dal Comitato ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 2.

2. Per la modificazione della legge o delle leggi costituzionali od ordinarie, approvate secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale, si osservano le norme previste dalla Costituzione.

Art. 7.

(Cessazione delle funzioni del Comitato)

1. Il Comitato cessa dalle sue funzioni con la pubblicazione della legge o delle leggi costituzionali e di quelle ordinarie approvate ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere.

Art. 8.

(Spese di funzionamento)

1. Le spese per il funzionamento del Comitato sono poste a carico, in parti eguali, del bilancio interno del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Art. 9.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.

- stato dell'iter parlamentare

Atto Senato n. 813-B

XVII Legislatura

Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali

Titolo breve: *comitato parlamentare riforme costituzionali*

Trattazione in Commissione

Sedute di Commissione primaria

Seduta	Attività	Interventi
1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente		
N. 54 (pom.) 2 ottobre 2013	Esito: concluso l'esame	

Legislatura 17ª - 1ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 54 del 02/10/2013

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 2013

54ª Seduta

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

La seduta inizia alle ore 15,40.

IN SEDE REFERENTE

(813-B) Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, approvato, in prima deliberazione, dal Senato e dalla Camera dei deputati (Esame)

La presidente FINOCCHIARO (PD), relatrice, ricorda che la Camera dei deputati ha approvato in prima deliberazione il testo del disegno di legge costituzionale n. 813, già approvato dal Senato. Propone quindi di trasmettere senz'altro il testo all'Assemblea per la seconda deliberazione.

Non essendovi richieste di intervento, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione conferisce alla presidente Finocchiaro il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea per l'approvazione in seconda deliberazione del disegno di legge costituzionale in titolo, già approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati.

(omissis)

La seduta termina alle ore 15,55.